

Sprawozdanie specjalne

**Czy należy się zarządza
się wsparciem UE na rzecz
zapobiegania pożarom
i klęskom żywiołowym
w lasach oraz na rzecz
naprawiania szkód
przez nie wyrządzonych?**



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luksemburg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2015

ISBN 978-92-872-1591-8
doi:10.2865/247193

© Unia Europejska, 2015
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Printed in Luxembourg

Sprawozdanie specjalne**Czy należyce zarządza się wsparciem UE na rzecz zapobiegania pożarom i klęskom żywiołowym w lasach oraz na rzecz naprawiania szkód przez nie wyrządzonych?**

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Punkt

Wykaz skrótów i glosariusz

I-IX Streszczenie

1-16 Wstęp

1-2 Ochronna funkcja lasów

3-7 Pożary i klęski żywiołowe

4-5 Pożary

6-7 Inne rodzaje klęsk żywiołowych

8-10 **Polityka rozwoju obszarów wiejskich: kluczowy instrument na rzecz ochrony unijnych lasów**

11-16 **Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w zakresie przywracania potencjału leśnego i wprowadzania działań zapobiegawczych (działanie 226)**

17-20 Zakres kontroli i podejście kontrolne

21-74 Uwagi

21-42 **Część I – Działania zapobiegawcze nie były ukierunkowane w wystarczającym stopniu**

22-29 Komisja nie posiadała pełnej wiedzy na temat potrzeb podczas zatwierdzania PROW

30-35 Niedociągnięcia w procesie wyboru na szczeblu państw członkowskich

36-42 Finansowanie nie było dostosowane do określonych zagrożeń i potrzeb³⁶⁻⁴²

43-54 **Część II – Stwierdzono przeprowadzenie czynności, które nie były odpowiednie dla realizacji celów działania²²⁶**

43 Ze względu na swój charakter skontrolowane czynności z zasady przyczyniały się do realizacji celów działania 226, jednak...

44-47 ... wsparciem objęto kilka czynnościom w sektorze leśnictwa, które nie były związane z klęskami żywiołowymi

48-49 Brak możliwości weryfikacji kluczowych wymogów w zakresie kwalifikowalności niektórych rodzajów realizowanych operacji

50-52 Udzielono wsparcia na rzecz budowy dróg leśnych, choć nie wykazano konkretnej korzyści w ramach zapobiegania pożarom...

53-54 ... oraz mogły wystąpić skutki uboczne negatywne dla środowiska naturalnego, gdyż nie uwzględniono w należyłym stopniu warunków lokalnych

- 55–64 **Część III – Nie zapewniono odpowiedniej opłacalności finansowanych czynności**
- 55–60 Ponoszone koszty nie zawsze były uzasadnione ekonomicznie
- 61–64 Szczególne sytuacje stwarzające ryzyko nadmiernego wsparcia ze środków publicznych
- 65–74 **Część IV – Narzędzia z zakresu monitorowania nie umożliwiają Komisji i państwom członkowskim dokonania odpowiedniej oceny wydajności i skuteczności omawianego działania**
- 66–67 Dostępne narzędzia z zakresu monitorowania
- 68–70 Wskaźniki niewystarczające do zmierzenia stopnia realizacji celów
- 71–72 Ograniczona przydatność ocen śródkresowych
- 73–74 Skuteczność instrumentów zapobiegawczych nie została odpowiednio zmierzona

- 75–81 **Wnioski i zalecenia**

Załącznik I – Alokacja środków finansowych na realizację działania 226

Załącznik II – Wykaz skontrolowanych operacji

Odpowiedzi Komisji

Oś: Spójna grupa działań służących realizacji celów szczegółowych i przyczyniających się do realizacji jednego lub większej liczby celów ogólnych z zakresu wspierania rozwoju obszarów wiejskich. W latach 2007–2013 działanie 226 było częścią osi 2, której celem jest poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich.

WPR: Wspólna polityka rolna

CMEF: Wspólne ramy monitorowania i oceny

EFRRROW: Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. EFRRROW jest głównym instrumentem finansowym polityki w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich. EFRRROW stanowi jeden z dwóch instrumentów finansowych WPR, obok Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG).

EFFIS: Europejski system informacji o pożarach lasów. Jest to utworzona przez Komisję baza danych zawierająca informacje istotne dla monitorowania występowania i skutków pożarów lasów na szczeblu UE. Dane te służą do sporządzania sprawozdania rocznego dotyczącego pożarów lasów w Europie i krajach sąsiadujących.

UE: Unia Europejska

Las: Obszar obejmujący więcej niż 0,5 hektara porośnięty drzewami o wysokości powyżej 5 metrów i z pokryciem powierzchni przez korony drzew powyżej 10%, lub drzewami, które będą mogły osiągnąć te progi in situ. Z definicji tej wyklucza się grunty przeznaczone głównie do użytku rolnego lub miejskiego¹.

Działanie: Podstawowa jednostka zarządzania programem składająca się z zestawu podobnych operacji finansowanych w ramach ściśle określonego budżetu.

Działanie 226: Wsparcie ze środków EFRRROW na rzecz przywrócenia potencjału leśnego oraz wprowadzenia działań zapobiegawczych².

Kłęska żywiołowa: Naturalnie występujące wydarzenie o charakterze biotycznym lub abiotycznym, które prowadzi do istotnych zakłóceń w strukturach leśnych, powodując ostatecznie znaczące szkody dla środowiska naturalnego i gospodarki.

Potrzeba: Okazja lub trudność mająca znaczenie dla zainteresowanych grup lub regionów, która ma zostać wykorzystana lub pokonana za pomocą wsparcia ze środków publicznych.

Operacja: Projekt wybrany zgodnie z kryteriami i realizowany przez beneficjenta obejmujący szereg czynności związanych z celami wsparcia.

- 1 Art. 30 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRRROW) (Dz.U. L 368 z 23.12.2006, s. 15).
- 2 Art. 48 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRRROW (Dz.U. L 277 z 21.10.2005, s. 1).

Wykaz skrótów i glosariusz

Inny obszar zalesiony: Obszar o powierzchni ponad 0,5 ha niesklasyfikowany jako las. Pokrycie powierzchni przez korony drzew wynosi od 5 do 10% lub pokrywa składająca się z krzewów i krzaków przekracza 10%. Z definicji tej wyklucza się grunty przeznaczone głównie do użytku rolnego lub miejskiego.

ROW: Rozwój obszarów wiejskich

PROW: Program rozwoju obszarów wiejskich. Dokument sporządzany przez państwo członkowskie lub region i zatwierdzany przez Komisję, zawierający plan realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich.

I Europejskim lasom zagrażają pożary, które zwykle wybuchają na skutek umyślnego działania człowieka lub zaniedbania z jego strony, a także klęski żywiołowe o charakterze katastrof abiotycznych (np. huragany, susze, powódzie, lawiny itp.) lub biotycznych (szkodniki, choroby).

II Trybunał zbadał, czy należycie zarządzano wsparciem z EFRROW na rzecz przywracania potencjału leśnego w lasach zniszczonych w wyniku klęsk żywiołowych i pożarów oraz na rzecz wprowadzania działań zapobiegawczych („działanie 226”) oraz czy wsparcie to pozwoliło uzyskać oczekiwane rezultaty w sposób uzasadniony ekonomicznie. Działanie to było dostępne w okresie programowania 2007–2013 w ramach osi 2, ukierunkowanej na zrównoważone użytkowanie gruntów leśnych jako sposobu na poprawę stanu środowiska naturalnego i terenów wiejskich w UE. Na koniec roku 2012 całkowita kwota wsparcia ze środków EFRROW przewidziana na działanie 226 wynosiła 1,55 mld euro na lata 2007–2013.

III Kontrola Trybunału obejmowała Komisję i wybrane państwa członkowskie (Austrię, Francję (Akwitanię), Włochy (Basilicata), Hiszpanię (Andaluzję) oraz Słowację). Na wymienione państwa członkowskie przypadało ponad 85% całkowitej kwoty wydatków zadeklarowanych na dzień 31 grudnia 2012 r. Większość wsparcia (80%) została przeznaczona na instrumenty zapobiegawcze, głównie w dziedzinie zapobiegania pożarom.

IV Trybunał stwierdza, że wsparciem nie zarządzano w sposób należyty oraz że Komisja i państwa członkowskie nie są w stanie wykazać, że oczekiwane rezultaty zostały osiągnięte w sposób uzasadniony ekonomicznie.

V Działania zapobiegawcze nie były ukierunkowane w wystarczającym stopniu. Trybunał zauważył, że wprowadzone działanie 226 jest ukierunkowane na lasy zagrożone pożarem w średnim i wysokim stopniu, ale nie istnieje żadna wspólna unijna definicja ani wspólne kryteria umożliwiające identyfikację takich lasów. Procedury wyboru w państwach członkowskich były wadliwe pod wieloma względami. Brakowało w nich wyraźnie określonych kryteriów wyboru oraz skutecznej oceny proponowanych operacji lub pomijano w nich niektóre obszary ryzyka. Cele środowiskowe były w niewystarczającym stopniu uporządkowane według ważności na etapie wyboru, a czasami pomijano je również na etapie realizacji.

VI Podczas kontroli wskazano czynności, które nie były odpowiednie dla realizacji celów danego działania. Nawet mimo tego, że z samego swojego charakteru (pasy przeciwpożarowe, trzebież, wycinka itp.) wiele współfinansowanych czynności poddanych kontroli ogólnie przyczyniało się do realizacji celów wsparcia, Trybunał stwierdził przypadki niezwiązane z klęskami żywiołowymi lub pożarami, ale motywowane innymi celami o charakterze gospodarczym lub środowiskowym. W przypadku niektórych rodzajów realizowanych operacji kluczowe wymogi w zakresie kwalifikowalności nie mogły zostać zweryfikowane z powodu braku dokumentacji. Trybunał stwierdził również przypadki korzystania z dróg leśnych na potrzeby gospodarczego wykorzystania lasów, w których nie wykazano konkretnej korzyści pod względem zapobiegania pożarom. Duża gęstość budowanych dróg mogła również mieć negatywny wpływ na środowisko naturalne.

VII Nie zapewniono odpowiedniej opłacalności finansowanych czynności. Trybunał stwierdził przypadki, w których pułap wsparcia ze środków publicznych był często zmieniany bez żadnego uzasadnienia, w których koszty standardowe w danym regionie były znacząco wyższe niż koszty podobnych czynności w innych regionach oraz w których priorytetowo traktowano pracę fizyczną, zamiast wykorzystać maszyny, co przekładało się na wyższe koszty. Występowały również sytuacje stwarzające ryzyko nadmiernego wsparcia ze środków publicznych, kiedy wybierane były już wcześniej ukończone projekty, beneficjenci byli w stanie samodzielnie sfinansować operacje czy też wsparcie udzielane było na potrzeby działek rolnych.

VIII

Ponadto istniejące narzędzia z zakresu monitorowania nie umożliwiły Komisji ani państwom członkowskim dokonania odpowiedniej oceny wydajności i skuteczności danego działania. Zwłaszcza wskaźniki wykonania zadań ustanowione we wspólnych ramach monitorowania i oceny były niewystarczające, a przydatność dostępnych ocen była ograniczona. Nie było możliwości wyciągnięcia wniosków na temat efektywności działań zapobiegawczych, ponieważ nie została ona zmierzona. Istnieje prawdopodobieństwo, że stwierdzone uchybienia będą występować dalej w latach 2014–2020, ponieważ zaproponowane nowe narzędzia z zakresu monitorowania nie ulepszyły ram monitorowania w odniesieniu do tego konkretnego wsparcia.

IX

Mając na uwadze powyższe wnioski oraz uwzględniając to, że poddane kontroli wsparcie zostało utrzymane w okresie programowania 2014–2020, Trybunał wydaje następujące zalecenia:

- Państwa członkowskie powinny:
 - a) wybierać działania zapobiegawcze na podstawie wyraźnie sformułowanych kryteriów dostosowanych do potrzeb i dopiero po przeprowadzeniu kompleksowego i udokumentowanego procesu oceny;
 - b) zwiększyć oddziaływanie wsparcia na ochronę środowiska naturalnego poprzez uporządkowanie czynności według ich ważności w najcenniejszych z punktu widzenia ekologii lasach, takich jak obszary leśne należące do sieci Natura 2000;
 - c) dopilnować, aby wsparcie przeznaczano wyłącznie czynności mające związek z klęskami żywiołowymi lub pożarami;
 - d) ustanowić system kontroli, który może zapewnić skuteczną weryfikację zgodności z warunkami udzielania wsparcia oraz prowadzenie odpowiedniej dokumentacji lub gromadzenie informacji;
 - e) zwracać baczniejszą uwagę na kwestie środowiskowe związane ze wspieranymi czynnościami, zwłaszcza poprzez ustanawianie odpowiednich zabezpieczeń mających zapobiegać skutkom ubocznym szkodliwym dla środowiska naturalnego;
 - f) dopilnować, aby koszty standardowe ustalone dla wspieranych czynności były racjonalne;
 - g) uzasadnić wysokość pułapu wsparcia – i każdą związaną z tym zmianę – na podstawie kosztów zwykle ponoszonych przez beneficjentów;
 - h) nałożyć na beneficjentów wymóg wyraźnego wykazania, że potrzebują oni wsparcia w ramach działania 226;
 - i) sporządzać sprawozdania na temat skutków przeprowadzonych czynności w zakresie zmniejszenia liczby pożarów lub klęsk żywiołowych, a także zmniejszenia powierzchni zniszczonych obszarów.
- Komisja powinna:
- a) weryfikować, podczas zatwierdzania przygotowanych przez państwa członkowskie programów rozwoju obszarów wiejskich dotyczących lat 2014–2020, czy potrzeby w zakresie instrumentów zapobiegawczych na obszarach leśnych, gdzie planuje się udzielenie wsparcia publicznego, są odpowiednio opisane i uzasadnione;
 - b) ustanowić wspólne kryteria podstawowe umożliwiające rozróżnienie obszarów leśnych, które mają zostać sklasyfikowane jako obszarów niskiego, średniego lub wysokiego zagrożenia pożarowego;
 - c) zweryfikować, czy państwa członkowskie stworzyły odpowiedni system kontroli;
 - d) doprecyzować wymogi dotyczące czynności, które mają być wspierane w ramach działania 226, dążąc do tego, by przyczyniły się one w znacznym stopniu do zapobiegania pożarom i klęskom żywiołowym, zwłaszcza w sytuacji, gdy czynności te są częścią rentownej działalności gospodarczej i w związku z tym mogłyby również otrzymać finansowanie w ramach osi 1;
 - e) usprawnić monitorowanie omawianego działania w celu dopilnowania, aby państwa członkowskie realizowały je zgodnie z konkretnie ustalonymi celami.

Ochronna funkcja lasów

01

W UE całkowita powierzchnia lasów i innych obszarów zalesionych wynosi ok. 180 mln ha, co stanowi ok. 42,4% całkowitej powierzchni lądowego obszaru UE, i jest większa niż obszar lądowy wykorzystywany do celów rolniczych (ok. 174 mln ha)³. Lasy stanowią przestrzeń wielofunkcyjną, służącą celom gospodarczym, społecznym i środowiskowym. Społeczno-gospodarcze znaczenie lasów jest duże: produkcja drewna i jego przetwarzanie przyczyniają się do rozwoju obszarów wiejskich i zapewniają miliony miejsc pracy, często w średnich i małych przedsiębiorstwach na obszarach wiejskich⁴.

02

Na przestrzeni dziesięcioleci coraz większą uwagę poświęcano środowiskowym funkcjom lasu, głównie ze względu na ochronę różnorodności biologicznej, a ostatnio w kontekście zmiany klimatu. Lasy pełnią istotną funkcję ochronną⁵:

a) *Lasy chronią osiedla i infrastrukturę.* Wiele obszarów górskich w Europie nie nadawałoby się do zamieszkania bez lasów, które chronią drogi, koleje, obszary upraw i całe osiedla przed szkodami lub zniszczeniami spowodowanymi przez osuwiska, lawiny błotne i śnieżne oraz spadające odłamki skalne.

b) *Lasy chronią glebę.* Lasy odgrywają ważną rolę w zachowaniu krajobrazu i żyzności gleby. Zapobiegają erozji gleby i pustynnieniu, w szczególności na obszarach górskich i półsuchych, w większości przypadków poprzez ograniczenie spływu wody i zmniejszenie prędkości wiatru.

c) *Lasy regulują zaopatrzenie w wodę słodką.* Lasy odgrywają zasadniczą rolę w magazynowaniu i oczyszczaniu wody oraz w jej uwalnianiu do jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych warstw wodonośnych. Oczyszczająca funkcja lasów obejmuje rozkład lub absorpcję większości substancji zanieczyszczających powietrze przyniesionych przez deszcz.

d) *Lasy chronią różnorodność biologiczną.* Lasy stanowią kluczowy składnik europejskiej przyrody i zamieszkuje je większość europejskich kręgowców. Tysiące gatunków owadów i bezkręgowców, jak również licznych gatunków roślin, występuje przede wszystkim w siedliskach leśnych.

e) *Lasy jako pochłaniacze dwutlenku węgla.* Lasy stanowią istotne ogniwo w globalnym obiegu węgla ze względu na ich zdolność pochłaniania CO₂ z atmosfery i składowania go w biomacie oraz glebie.

- 3 „Dane statystyczne dotyczące sektorów rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa”, *Roczniki Statystyczne Eurostatu*, 2013. O ile nie wskazano inaczej, termin „las” w niniejszym sprawozdaniu specjalnym odnosi się również do innych terenów zalesionych.
- 4 COM(2013) 659 final z dnia 20 września 2013 r. pt. „Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego”.
- 5 COM(2010) 66 final z dnia 1 marca 2010 r. pt. „Zielona księga – Ochrona lasów i informacje o lasach w UE: przygotowanie lasów na zmianę klimatu”.

Požary i klęski żywiołowe

03

Europejskim lasom zagrażają pożary, które zwykle wybuchają na skutek umyślnego działania człowieka lub zaniedbania z jego strony, a także klęski żywiołowe o charakterze katastrof abiotycznych (huragany, susze, powodzie, lawiny itp.) lub biotycznych (szkodniki, choroby).

Požary

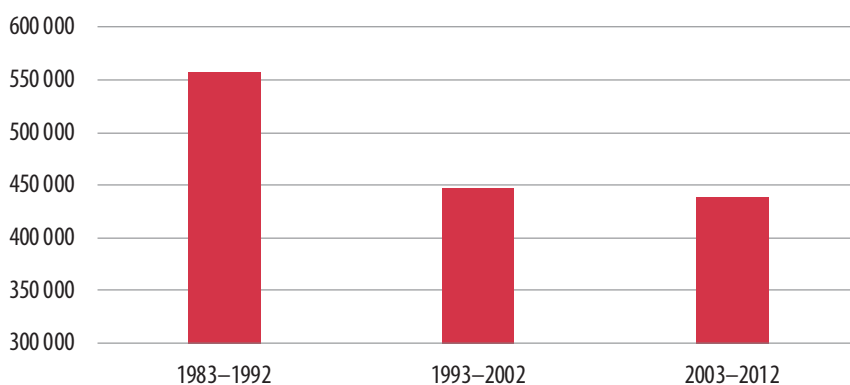
04

W latach 1983–2012 w UE pożary dotykały średnio 480 tys. ha⁶ obszarów leśnych rocznie. Średnia powierzchnia spalonego obszaru była znacząco większa w latach 1983–1992 niż w kolejnych dziesięcioleciach, podczas których duże znaczenie miało usprawnienie metod gaszenia pożarów lasów w państwach członkowskich (zob. **wykres 1**)⁷.

- 6 Statystyki EFFIS dotyczące spalonych obszarów w latach 1980–2012. Średnia wartość została ustalona na podstawie informacji pochodzących z 20 państw członkowskich UE. Brak informacji z następujących krajów: BE, DK, IE, LU, MT, NL, UK.
- 7 Wspólne sprawozdanie JRC i Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska, *Požary lasów w Europie, na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej*, 2012. Zawarte w sprawozdaniu dane statystyczne pochodzą z 19 państw członkowskich. Dane dotyczą lat 1980–2012 w odniesieniu do państw członkowskich leżących na południu (Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy i Portugalia). Dane dotyczące wszystkich pozostałych krajów (Bułgaria, Republika Czeska, Niemcy, Estonia, Cypr, Łotwa, Węgry, Austria, Polska, Rumunia, Słowacja, Finlandia i Szwecja) pochodzą z lat 1990–2012.

Wykres 1

Średnia powierzchnia spalonego obszaru (ha) rocznie w latach 1983–2012



Źródło: Wspólne sprawozdanie JRC i Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska, *Požary lasów w Europie, na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej*, 2012.

05

Ponad 95% tych pożarów wywołuje człowiek w sposób umyślny lub przez zaniedbanie (na przykład pożary wywołane praktykami rolniczymi, takimi jak wypalanie ściernisk i traw, palenie rumowisk leśnych czy odnawianie pastwisk, a także zaproszenia ognia niedopałkami papierosów). Około 85% całkowitej powierzchni spalonej w wyniku pożarów lasów znajduje się w regionie Morza Śródziemnego i w Portugalii. Po niedawnych pożarach lasów w Portugalii w latach 2003 i 2005, w Grecji w 2007 r. i w Hiszpanii w 2006 r. pozostały ogromne spalone połacie terenu. Wielkim wyzwaniem jest przywrócenie stanu sprzed pożaru w poważnie zniszczonych lasach, zwłaszcza w zakresie różnorodności biologicznej. Skutki pożarów lasów dla środowiska naturalnego nie ograniczają się do utraty różnorodności biologicznej i szkód w ekosystemach. Pożary powodują także emisję cząstek i gazów (w tym CO₂) do atmosfery, ubytek mineralnych składników odżywczych, niszczenie organicznej warstwy gleby oraz zmiany w poziomach przesiąkania wody do gruntu, co sprawia, że spalone obszary są podatne na erozję, ubytki gleby i osuwanie się ziemi. Powtarzające się pożary lasów w połączeniu z suszami mogą również prowadzić do pustynnienia⁸.

Inne rodzaje klęsk żywiołowych

06

W latach 1950–2009 r. huragany były zjawiskiem, które wyrządziło w Europie najwięcej szkód. Straty poniesione w wyniku huraganów przekroczyły 50% wszystkich rodzajów szkód wyrządzonych przez czynniki abiotyczne na obszarach leśnych⁹. Najbardziej niszczycielskie huragany, jakie nawiedziły Europę w ostatnim okresie, miały miejsce w latach 1999, 2005, 2007 i 2009. Huragany z roku 1999 („Lothar” i „Martin”) wyrządziły najbardziej katastrofalne szkody we Francji

i Europie Środkowej, niszcząc blisko 200 mln m³ drzewostanu. W styczniu 2005 r. huragan „Gudrun” przetoczył się przez południową część Szwecji i powalił 66 mln m³ drzew (co mniej więcej odpowiada rocznej produkcji drewna w Szwecji). W styczniu 2007 r. huragan „Kyrill” wyrządził znaczne szkody w Europie Środkowej, w tym spowodował utratę 45 mln m³ drzewostanu (z czego 16 mln m³ w Niemczech). W styczniu 2009 r. huragan „Klaus” spustoszył ogromne połacie plantacji leśnych we Francji (37 mln m³, głównie sosny nadmorskie), Hiszpanii i Włoszech¹⁰. Oprócz negatywnych skutków dla środowiska naturalnego istnieją także konsekwencje społeczne (śmierć) i gospodarcze (niższe ceny drewna) związane z wprowadzaniem na rynek tak ogromnych ilości drewna pochodzącego z powalonych lasów¹¹.

07

Coraz częstsze i bardziej dotkliwe susze negatywnie wpływają na olbrzymie obszary Europy, powodując niedobory wody i zwiększone zapotrzebowanie na zasoby wodne. Z drugiej strony w ciągu paru ostatnich lat w Europie wystąpiło kilka katastrofalnych powodzi. Powodzie wywołują także szkody w lasach, choć w mniejszym stopniu niż pożary, huragany i czynniki biotyczne, takie jak owady (np. korniki), choroby lub dzika zwierzyna oraz niekontrolowany wypas¹².

- 8 Sprawozdanie EEA nr 3/2008 pt. „Europejskie lasy – warunki i zrównoważone wykorzystanie ekosystemu”, s. 51.
- 9 COM(2010) 66 final, s. 12; Sprawozdanie techniczne EEA nr 13/2010 pt. „Przyporządkowanie oddziaływania zagrożeń naturalnych i wypadków technologicznych w Europie”, s. 25.
- 10 Sprawozdanie techniczne EEA nr 13/2010 pt. „Przyporządkowanie oddziaływania zagrożeń naturalnych i wypadków technologicznych w Europie”, s. 33–40. Sprawozdanie EFI z warsztatów STORMS pt. „Strategie polityki w odniesieniu do łagodzenia i naprawiania szkód wyrządzonych w lasach przez huragany”, 1 lipca 2010 r., Bruksela, s. 20.
- 11 COM(2010) 66 final, s. 12.
- 12 Sprawozdanie techniczne EEA nr 3/2008 pt. „Europejskie lasy – warunki ekosystemu i jego zrównoważone wykorzystanie”, s. 53–54: w 2005 r. w Szwecji szkody dotknęły ok. 2 900 000 ha, gdzie w dużej mierze zniszczony został młody drzewostan sosny (*Pinus sylvestris*) w wyniku obgryzania drzewek przez łosie (*Alces alces*), a we Włoszech zniszczone zostało 500 000 ha w południowej części kraju z powodu intensywnego wypasu zwierząt gospodarskich.
- 13 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3529/1986 z dnia 17 listopada 1986 r. w sprawie ochrony lasów wspólnotowych przed pożarami (Dz.U. L 326 z 21.11.1986, s. 5) oraz rozporządzenie Rady (EWG) nr 2158/92 z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie ochrony lasów wspólnotowych przed pożarami (Dz.U. L 217 z 31.7.1992, s. 3).
- 14 Art. 30 rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/99 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia (Dz.U. L 160 z 26.6.1999, s. 80).

Polityka rozwoju obszarów wiejskich: kluczowy instrument na rzecz ochrony unijnych lasów

08

UE ma za sobą długą tradycję wspierania ochrony lasów, zwłaszcza w związku z zapobieganiem pożarom. W latach 1986–2002 lasy w UE objęte zostały szczegółowymi przepisami rozporządzeń poświęconych zapobieganiu pożarom lasów¹³, a od 2000 r. ochrona lasów stanowi część polityki rozwoju obszarów wiejskich¹⁴.

09

Polityka rozwoju obszarów wiejskich w okresie programowania 2007–2013 koncentrowała się na trzech głównych celach¹⁵, które miały zostać osiągnięte poprzez szereg działań zgrupowanych w „osie tematyczne” dotyczące poszczególnych celów i wspierane finansowo ze środków EFRROW¹⁶:

- poprawa konkurencyjności sektora rolnictwa i leśnictwa (oś 1);
- poprawa stanu środowiska naturalnego i terenów wiejskich (oś 2);
- poprawa jakości życia na obszarach wiejskich i wspieranie zróżnicowania gospodarki obszarów wiejskich (oś 3).

10

W latach 2007–2013 jedno działanie dotyczące konkretnie leśnictwa (działanie 122: „Podwyższanie wartości gospodarczej lasów”) stanowiło element osi 1¹⁷, a wiele innych ujętych było w osi 2¹⁸.

Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w zakresie przywracania potencjału leśnego i wprowadzania działań zapobiegawczych (działanie 226)

11

W latach 2007–2013 wsparcie z EFRROW na rzecz odtworzenia lasów zniszczonych w wyniku klęsk żywiołowych i pożarów, a także na rzecz wprowadzania działań zapobiegawczych, dostępne było w ramach działania 226 „Przywracanie potencjału leśnego i wprowadzanie działań zapobiegawczych” stanowiącego element osi 2. Działanie to zostało włączone do 58 programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW) sporządzonych przez 16 państw członkowskich¹⁹.

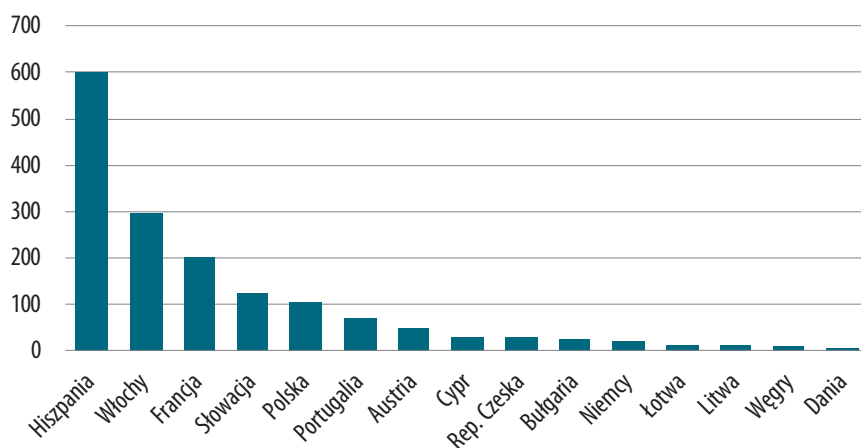
12

Na koniec 2012 r. całkowita kwota wsparcia z EFRROW przeznaczona na operacje w ramach działania 226 wynosiła ok. 1,55 mld euro. Wsparcie z EFRROW stanowi część całkowitego wsparcia ze środków publicznych wypłacanego beneficjentom przez właściwe organy administracji krajowej. Stawka współfinansowania ze środków EFRROW ustalana jest w każdym PROW. Całkowita kwota wsparcia ze środków publicznych może pokrywać nawet 100% kosztów kwalifikowalnych poniesionych przez beneficjentów w ramach danego działania.

- Art. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005.
- W okresie programowania 2014–2020 zrezygnowano z grupowania działań w osiach. W tym okresie każde działanie finansowane ze środków EFRROW będzie musiało zostać zaplanowane w taki sposób, aby przyczyniało się do realizacji przynajmniej jednego z następujących sześciu „priorytetów unijnych” (art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 487)):
 - wspieranie transferu wiedzy i innowacji;
 - konkurencyjność wszystkich rodzajów rolnictwa i rentowność gospodarstw;
 - organizacja łańcucha dostaw żywności i zarządzanie ryzykiem;
 - odtworzenie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów;
 - efektywne gospodarowanie zasobami oraz przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu;
 - włączenie społeczne, ograniczanie ubóstwa i rozwój gospodarczy.
- Działanie to jest przedmiotem specjalnego sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 8/2013 pt. „Wsparcie na rzecz podwyższenia wartości gospodarczej lasów udzielane z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich” (<http://eca.europa.eu>).
- Działania w zakresie leśnictwa stanowiące elementy osi 2: 221 – Pierwsze zalesienie gruntów rolnych; 222 – Pierwsze zakładanie systemów rolnoleśnych na gruntach rolnych; 223 – Pierwsze zalesienie gruntów nierolnych; 224 – Płatności dla obszarów Natura 2000; 225 – Płatności leśno-środowiskowe; 226 – Przywracanie potencjału leśnego zniszczonego przez klęski żywiołowe oraz wprowadzenie działań zapobiegawczych; 227 – Inwestycje nieprodukcyjne.
- Bułgaria, Republika Czeska, Dania, Niemcy (5), Grecja, Hiszpania (17), Francja (3), Włochy (20), Cypr, Litwa, Łotwa, Węgry, Austria, Polska, Portugalia (3), Słowacja.

Wykres 2

Planowane wsparcie z EFRROW w ramach działania 226 na lata 2007–2013 (w mln euro)



Źródło: Komisja Europejska.

20 Art. 48 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005 i art. 33 rozporządzenia (WE) nr 1974/2006.

13

Płatności z EFRROW w ramach tego działania wyniosły ok. 860 mln euro według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. Większa część tego wsparcia (80%) została przeznaczona na działania zapobiegawcze, głównie w zakresie zapobiegania pożarom (zob. **załącznik I** zawierający szczegóły dotyczące alokacji środków finansowych na realizację działania 226).

14

Publiczne wsparcie finansowe jest dostępne w odniesieniu zarówno do lasów prywatnych, jak i publicznych, ponieważ w przypadku działania 226 rozporządzenia UE nie wykluczają żadnego rodzaju własności. Wsparcie przyznawane w ramach rozwoju obszarów wiejskich na rzecz działań zapobiegawczych chroniących przed

pożarami może zostać udzielone wyłącznie w przypadku lasów sklasyfikowanych przez państwa członkowskie jako obszary leśne zagrożone pożarem w stopniu wysokim lub średnim zgodnie z ich planami ochrony lasów. Może ono obejmować ustanowienie infrastruktury ochronnej (np. ścieżek leśnych, dróg, punktów poboru wody, obszarów objętych cięciami i wyrębem oraz pasów przeciwpożarowych), wprowadzenie zapobiegawczych praktyk leśnych (np. kontrola roślinności, trzebież, różnicowanie struktury roślinnej) i instalowanie lub modernizację stałych urządzeń do monitorowania pożarów w lasach²⁰. W przypadku leśnych pasów przeciwpożarowych kwalifikowalne koszty mogą obejmować, oprócz kosztów utworzenia, późniejsze koszty ich utrzymania na danym obszarze.

15

W przypadku innych czynności zapobiegawczych, a także czynności mających na celu odtworzenie potencjału leśnego w lasach zniszczonych przez klęskę żywiołową lub pożar, rozporządzenia UE stanowią, że czynności te muszą być powiązane z klęskami żywiołowymi, to znaczy muszą mieć związek z wystąpieniem lub ryzykiem wystąpienia klęski żywiołowej lub pożaru, ale w rozporządzeniach tych nie definiuje się żadnych szczegółowych warunków kwalifikowalności, takich jak minimalny poziom ryzyka.

16

Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich na rzecz „odtworzenia potencjału leśnego i wprowadzania działań zapobiegawczych” podlega zarządzaniu dzielonemu między Komisję i państwa członkowskie. Państwa członkowskie opracowują programy rozwoju obszarów wiejskich (PROW) na szczeblach krajowym i regionalnym. Po zatwierdzeniu tych programów przez Komisję są one wdrażane przez państwa członkowskie. Utworzono wspólne ramy monitorowania i oceny, których podstawą są wspólne wskaźniki, roczne sprawozdania z wykonania zadań sporządzane przez państwa członkowskie, a także różne rodzaje ocen.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

17

Głównym celem kontroli było sprawdzenie, czy należycie zarządzano wsparciem z EFRROW na rzecz odtwarzania potencjału leśnego i wprowadzania działań zapobiegawczych oraz czy Komisja i państwa członkowskie mogą wykazać, że wsparcie to pozwoli osiągnąć zamierzone cele w sposób uzasadniony ekonomicznie.

18

Podczas kontroli Trybunał skupił się na następujących zagadnieniach:

- a) Czy wsparcie było odpowiednio ukierunkowane na potrzeby w zakresie zapobiegania klęskom żywiołowym i zagrożeniu pożarami?
- b) Czy sfinansowane operacje prowadziły do realizacji celów danego działania?
- c) Czy sfinansowane operacje były opłacalne?
- d) Czy narzędzia z zakresu monitorowania są odpowiednie do oceny wydajności i skuteczności danego działania?

19

Kontrola objęła Komisję i wybrane państwa członkowskie. Na szczeblu Komisji działaniami kontrolnymi objęto samą konstrukcję danego działania oraz czynności zarządcze Komisji, w tym zatwierdzanie przedstawionych przez państwa członkowskie programów rozwoju obszarów wiejskich i monitorowanie realizacji działania. Na szczeblu państw członkowskich kontrola obejmowała wizyty kontrolne w Austrii, Francji (Akwitania), Włoszech (Basilicata), Słowacji i Hiszpanii (Andaluzja). Wymienione państwa członkowskie wspólnie odpowiedzialne były za ponad 85% całkowitej kwoty zadeklarowanych wydatków w ramach działania 226 na dzień 31 grudnia 2012 r.

20

Prace kontrolne objęły przegląd PROW, ustawodawstwa krajowego lub regionalnego oraz procedur administracyjnych, a także rozmowy z właściwymi instytucjami zarządzającymi w państwach członkowskich objętych kontrolą. Skontrolowano ponadto 68 operacji wspieranych w ramach działania 226, z czego 45 podczas wizyt kontrolnych na miejscu, w celu zweryfikowania efektów poszczególnych rodzajów kwalifikowalnych czynności zrealizowanych na danych obszarach leśnych (zob. **załącznik II** w celu uzyskania szczegółowych informacji).

Część I – Działania zapobiegawcze nie były ukierunkowane w wystarczającym stopniu

21

Odpowiednie ukierunkowanie działań zapobiegawczych²¹ wymaga, aby:

- o Komisja posiadała ogólną wiedzę na temat klęsk żywiołowych i zagrożeń pożarami podczas dokonywania oceny PROW przedstawionych przez państwa członkowskie;
- o proces wyboru na szczeblu państw członkowskich był dostosowany do potrzeb określonych w poszczególnych PROW;
- o w związku z tym finansowanie obejmowało zagrożone obszary.

Podczas zatwierdzania PROW Komisja nie posiadała pełnej wiedzy na temat potrzeb

Brak wspólnej definicji lasów zagrożonych pożarami

22

Aż do wygaśnięcia w 2001 r. rozporządzenie Rady (EWG) nr 2158/92 w sprawie ochrony lasów wspólnotowych przed pożarami określało kryteria klasyfikacji lasów jako obszarów zagrożonych pożarem w stopniu niskim, średnim lub wysokim. W rozporządzeniu tym nałożono na państwa członkowskie obowiązek sporządzania wykazów obszarów sklasyfikowanych według stopnia zagrożenia pożarowego i przekazywania ich Komisji w celu zatwierdzenia²². Decyzja Komisji ustanawiająca wykazy obszarów leśnych zagrożonych pożarem w stopniu wysokim i średnim w Grecji, Hiszpanii, Francji, Włoszech i Portugalii²³ nie była aktualizowana od 2001 r. i w związku z tym państwa członkowskie, które weszły do Unii

w 2004 r. i w latach późniejszych nie były objęte tym działaniem.

23

Po wygaśnięciu wyżej wspomnianego rozporządzenia, zgodnie z art. 48 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005 czynności zapobiegawcze przeciwko pożarom muszą dotyczyć lasów sklasyfikowanych przez państwa członkowskie jako obszary zagrożone wysokim lub średnim ryzykiem wystąpienia pożarów zgodnie z ich planami ochrony lasów²⁴.

24

Z powodu braku wspólnych kryteriów oceny zagrożenia pożarowego państwa członkowskie przeprowadzają własne analizy ryzyka wystąpienia pożarów z wykorzystaniem własnej metodologii. W związku z tym kryteria stosowane do klasyfikacji obszarów leśnych zagrożonych pożarem w stopniu średnim lub wysokim w poszczególnych państwach UE różnią się od siebie.

25

Europejski system informacji o pożarach lasów (EFFIS) jest stworzoną przez Komisję bazą danych zawierającą informacje istotne z punktu widzenia monitorowania występowania i oddziaływania pożarów lasów na szczeblu UE²⁵. Dane te służą do sporządzania sprawozdania rocznego dotyczącego pożarów lasów w Europie i krajach sąsiadujących²⁶. Jednakże podczas zatwierdzania PROW nie wykorzystuje się tych danych do oceny sporządzonych przez państwa członkowskie analiz ryzyka wystąpienia pożarów. Komisja nie wydaje szczegółowych wytycznych²⁷ dotyczących klasyfikacji zagrożenia pożarowego w celu upowszechniania najlepszych praktyk i zapewnienia porównywalności i wiarygodności sporządzanych przez państwa członkowskie analiz ryzyka wystąpienia pożarów.

- 21 W niniejszej części skupiono się na działaniach zapobiegawczych, których odpowiednie ukierunkowanie jest kluczowym elementem decydującym o ich skuteczności. Działania te stanowią ok. 80% sfinansowanych operacji.
- 22 Zgodnie z art. 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia (EWG) nr 2158/92 sklasyfikowane jako obszary wysokiego ryzyka mogą zostać wyłącznie obszary położone w Portugalii, Hiszpanii, Grecji i w niektórych regionach Francji i Włoch, gdzie stałe lub cykliczne ryzyko wystąpienia pożaru lasów stanowi poważne zagrożenie dla równowagi ekologicznej oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia lub jest czynnikiem przyspieszającym proces pustynnienia obszarów wiejskich. Obszary inne niż wymienione mogą zostać uznane za obszary wysokiego ryzyka, jeżeli zainteresowane państwo członkowskie złoży uzasadniony wniosek w tej sprawie. Obszary, na których ryzyko wystąpienia pożaru nie jest stałe lub cykliczne, ale stanowi istotne zagrożenie dla ekosystemów leśnych, mogą zostać sklasyfikowane jako obszary średniego ryzyka.
- 23 Decyzja Komisji nr 1619/1993 z dnia 24 czerwca 1993 r.: W tamtym czasie (UE12) jako strefy zagrożone pożarami sklasyfikowano 60 mln ha lasów, głównie w obszarze Morza Śródziemnego, co stanowiło 42% ówczesnej całkowitej powierzchni obszarów leśnych.
- 24 Wymóg ten nie uległ zmianie w odniesieniu do okresu 2014-2020 (zob. art. 24 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia (UE) nr 1305/2013).
- 25 Informacje o unijnych lasach zagrożonych pożarami są opracowywane na podstawie zbiorów danych zgromadzonych w EFFIS dotyczących zagrożenia pożarowego wywołanego warunkami meteorologicznymi, częstotliwości występowania pożarów, powierzchni spalonych obszarów, a także na podstawie zbiorów danych dotyczących pożarów przedstawionych przez poszczególne kraje. Dane poszczególnych krajów są uzupełniane innymi pomocniczymi informacjami na temat ilości zasobów leśnych, takimi jak mapy lasów sporządzone przez Wspólne Centrum Badawcze czy europejska baza danych Corine Land Cover. Aż 22 kraje europejskie przedstawiają co roku informacje dobrowolnie,

26

Przykład Słowacji dobrze ukazuje potencjalne rozbieżności, które można stwierdzić przy wykorzystaniu danych dostępnych w EFFIS. Zgodnie z krajowym systemem klasyfikacji obszarów leśnych według zagrożenia pożarowego 1,8 mln z całkowitej powierzchni 2 mln ha obszarów leśnych w tym kraju sklasyfikowana jest jako obszar średniego lub wysokiego ryzyka wystąpienia pożarów. Jednak ani historyczne dane liczbowe dotyczące pożarów lasów, ani informacje z bazy danych EFFIS (zob. **wykres 3**) nie uzasadniają sklasyfikowania tak wysokiego odsetka lasów w tym kraju jako obszarów średniego i wysokiego ryzyka wystąpienia pożarów. Władze Słowacji nie przedstawiły kontrolerom Trybunału stosowanej przez nie metody klasyfikacji ani kryteriów wykorzystywanych do klasyfikacji obszarów leśnych ze względu na poszczególne poziomy zagrożenia pożarowego.

Komisja nie posiada wyczerpujących informacji na temat innych klęsk żywiołowych dotykających lasów

27

Podczas kontroli ustalono, że Komisja nie posiada wyczerpujących informacji na temat przebiegu występowania klęsk żywiołowych i katastrof w przeszłości (z wyjątkiem pożarów). Komisja nie ma dostępu do żadnej analizy dotyczącej skali szkód zaistniałych na obszarach leśnych w wyniku innych katastrof o charakterze abiotycznym (np. susz, huraganów czy lawin) lub biotycznym (obecności szkodników i występowania chorób).

28

W komunikacie pt. „Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego”²⁸ Komisja za strategiczne kierunki działań uznaje utworzenie „systemu informacji o lasach Europy poprzez gromadzenie na ogólnoeuropejską skalę zharmonizowanych informacji” oraz „integrację różnych systemów informatycznych (np. EFFIS) i platform danych (...)”, potrzebę „uzgodnienia informacji o lasach w UE”, potrzebę „doskonalenia informacji o lasach i wyników monitorowania, a także ich porównywania i prowadzenia ich wymiany (...)” oraz potrzebę „opracowania modułów dotyczących np. lasów i zjawisk katastrofalnych, takich jak pożary i szkodniki”.

29

Komisja nie posiada wyczerpujących informacji na temat innych rodzajów klęsk żywiołowych dotykających lasów i dlatego jej ogląd potrzeb w zakresie zapobiegania katastrofom podczas dokonywania oceny planów dotyczących działania 226 zaproponowanych w PROW przedstawionych przez państwa członkowskie nie jest pełny.

Niedociągnięcia w procesie wyboru na szczeblu państw członkowskich

30

Instytucje zarządzające powinny ustalać priorytety umożliwiające działanie na najcenniejszych obszarach leśnych (biorąc pod uwagę wielofunkcyjność lasów, opisaną w pkt 1 i 2), w odniesieniu do których stwierdzono uprzednio znaczące potencjalne poziomy ryzyka. Takie podejście powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w procedurze wyboru.

ponieważ od 2006 r. żadne rozporządzenie UE nie nakłada na nie obowiązku przedstawiania danych (tzn. od momentu wygaśnięcia rozporządzenia (WE) nr 2152/2003 (Forest Focus)).

26 Wspólne sprawozdanie JRC i Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska, *Požary lasów w Europie, na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej*, 2012.

27 W swoich konkluzjach dotyczących zapobiegania pożarom lasów w Unii Europejskiej (3010. posiedzenie Rady ds. Ogólnych w dniu 26 kwietnia 2010 r.) Rada wezwała Komisję, aby „włączyła pożary lasów do priorytetów, którymi powinna się zająć w swojej bieżącej pracy nad wymianą dobrych praktyk, nad opracowaniem wytycznych dotyczących oceny zagrożeń i map ryzyka oraz nad wytycznymi dotyczącymi minimalnych standardów w zakresie zapobiegania katastrofom ukierunkowanego na konkretne zagrożenia”. W dokumencie roboczym służb Komisji w sprawie wytycznych dotyczących oceny ryzyka i sporządzania map ryzyka w zakresie zarządzania katastrofami (21.12.2010) Komisja nie odnosi się konkretnie do pożarów i nie opowiada się za żadnymi konkretnymi kryteriami ryzyka, wartościami odniesienia ani normami, podkreśla natomiast istniejące luki w stosowanej metodologii i wyjaśnia, że „katalog zalecanych metod i norm w zakresie ocen zagrożeń zostanie opracowany na potrzeby przyszłej wersji niniejszych wytycznych”.

28 COM(2013) 659 final.

Brak skutecznych procedur wyboru...

31

We Włoszech (region Basilicata) dostępne środki finansowe na realizację działania zostały najpierw rozdzielone między stowarzyszenia gmin proporcjonalnie do liczby pracowników, którzy mieli zostać zatrudnieni w gminach wchodzących w skład każdego stowarzyszenia. Po rozdzieleniu środków finansowych stowarzyszenia przedstawiały wnioski dotyczące projektów i wnioski o pomoc opiewające na kwoty już im przydzielone. Następnie miał miejsce proces formalnego wyboru i uszeregowania wniosków projektowych i wniosków o pomoc, lecz nie miał on żadnego praktycznego przełożenia, ponieważ wszystkie wnioski zostały przyjęte przy jednoczesnym zatwierdzeniu wcześniej już przydzielonych kwot pomocy.

32

Ponadto nie istniała żadna dokumentacja dotycząca wsparcia określonych obszarów leśnych, w której podane byłoby uzasadnienie podjętych decyzji lub wskazane byłoby odniesienie do konkretnych poziomów ryzyka lub innych celów stanowiących priorytet o charakterze technicznym (na przykład zaplanowane czynności mające konkretne terminy ukończenia w gminnym planie zarządzania lasami, potrzeba zrealizowania lub ukończenia operacji przeprowadzonych już w innych lasach należących do gminy).

33

W Hiszpanii (w Andaluzji) określono szereg kryteriów wyboru w odniesieniu do działania 226. Procedura wyboru była stosowana i dokumentowana w przypadku konkurencyjnych zaproszeń do składania wniosków inwestycyjnych. Jeżeli natomiast chodzi o działania bezpośrednio promowane przez organy regionalne, odpowiadające ponad 75% wydatków, według

kryteriów wyłonionych na postawie szczegółowej analizy ryzyka nie miały one priorytetowego charakteru, a sama procedura wyboru nie była dokumentowana.

34

Austria wprowadziła system pomocy dla leśnictwa. Obszar pozostający w jurysdykcji lokalnego nadleśnictwa podzielony jest między zawodowych doradców z sektora leśnictwa, którzy są odpowiedzialni za bezpośredni kontakt z właścicielami lasów i ich zarządcami. Doradcy decydują o tym, czy czynności w dziedzinie leśnictwa proponowane przez zarządców lasów mogą otrzymać wsparcie. Decyzja ta nie opiera się na wyraźnie sformułowanych kryteriach wyboru ani na pisemnej ocenie proponowanych czynności w sektorze leśnictwa (ocenie specyfikacji technicznej propozycji, jej znaczenia, pilności, oddziaływania na środowisko itp.).

... lub według kryteriów wyboru potrzeby środowiskowe nie mają priorytetowego charakteru

35

Podejmowanie działań na najcenniejszych z punktu widzenia ekologii obszarach leśnych UE, takich jak obszary Natura 2000, nie zawsze traktowane było w sposób priorytetowy²⁹ (zob. **ramka 1**). Szacuje się, że należące do sieci Natura 2000 obszary leśne obejmują około 20% całkowitej powierzchni obszarów leśnych w UE³⁰. Celem sieci obszarów Natura 2000 jest zapewnienie długoterminowego przetrwania najcenniejszych i najbardziej zagrożonych europejskich gatunków i siedlisk³¹.

29 Z wyjątkiem Andaluzji w przypadku wsparcia udzielanego na podstawie konkurencyjnych zaproszeń do składania wniosków inwestycyjnych.

30 Sprawozdanie EEA nr 5/2012 pt. „Obszary chronione w Europie – przegląd”, s. 70–79. Łąkowa część sieci Natura 2000 (768 tys. km²) – z czego 46% stanowią obszary leśne Natura 2000 – obejmują ok. 17,9% całkowitej powierzchni lądowej UE27. Całkowita powierzchnia obszarów leśnych w UE27 wynosi ok. 1,8 mln km².

31 W skład sieci Natura 2000 wchodzi specjalne obszary ochrony (SOO) wyznaczone przez państwa członkowskie na mocy dyrektywy siedliskowej, a także obszary specjalnej ochrony (OSO), które państwa te wyznaczają na podstawie dyrektywy ptasiej. Sieć Natura 2000 nie jest systemem ścisłych rezerwatów przyrody, w których wszelka działalność człowieka jest zabroniona. Wprowadzić się tam będzie z pewnością obejmować rezerваты przyrody, ale jest prawdopodobne, że większość gruntów pozostanie własnością prywatną, a nacisk zostanie położony na to, by w przyszłości zarządzano nimi w sposób zrównoważony.

Ustalanie ważności potrzeb środowiskowych na poziomie państwa członkowskiego

Znaczący odsetek słowackich lasów sklasyfikowany jest co prawda jako lasy podlegające ochronie (w tym obszary Natura 2000) charakteryzujące się wysokimi walorami środowiskowymi, to w procesie wyboru nie były one traktowane priorytetowo, co ograniczało potencjalne oddziaływanie działania 226 na środowisko.

We Francji (w Akwitanii) operacje w zakresie odtwarzania zostały zaplanowane w sposób mający zapewnić maksymalne zwiększenie powierzchni lasów objętych wsparciem po przejściu huraganu bez priorytetowego traktowania lasów o większych walorach środowiskowych. W przepisach regionalnych również nie uwzględniono środowiskowych aspektów usuwania powalonych drzew, wycinki ani odtwarzania zniszczonych obszarów³². Na przykład na szczeblu projektu nie wymagano analiz ekologicznych dotyczących wrażliwych obszarów ani nie zakazywano niektórych operacji, które negatywnie oddziałują na ochronę gleby, takich jak usuwanie ogromnych połąci gruntu za pomocą spychaczy.

32 W Lotaryngii natomiast, która – podobnie jak Akwitania – także finansowała inwestycje na rzecz odtworzenia upraw leśnych zniszczonych podczas huraganu w 1999 r., opracowano zasady dotyczące uwzględniania aspektów środowiskowych.

Finansowanie nie było dostosowane do określonych zagrożeń i potrzeb

36

Finansowanie powinno być dostosowane do określonych zagrożeń i ukierunkowane na obszary, na których występują największe potrzeby.

W Słowacji i Austrii finansowanie nie było dopasowane do określonych zagrożeń...

37

W Słowacji alokacja wsparcia finansowanego w ramach działania 226 nie była dostosowana do głównych czynników potencjalnie szkodliwych dla lasu. Na przykład czynnikiem wywołującym najwięcej szkód w lasach w tym kraju były katastrofy związane z silnymi wiatrami (80%), a na kolejnych miejscach znalazły się katastrofy związane z opadami śniegu (12%) oraz susze z udarem termicznym (7%)³³, ale największa część wsparcia publicznego udzielonego w ramach działania

226 została przeznaczona na działania służące zapobieganiu pożarom lasów (61%), głównie na finansowanie budowy i utrzymania dróg leśnych, które były wykorzystywane przede wszystkim na potrzeby gospodarczej eksploatacji lasów, choć nie uzasadniono, jaki związek ma ich wykorzystanie z zapobieganiem pożarom.

38

W Austrii istniały co prawda szczegółowe plany zarządzania lasami i plany stref zagrożonych, ale bieżąca ocena ryzyka w zakresie ochrony lasów przeprowadzona przez austriackie organy odegrała ograniczoną rolę w ukierunkowaniu środków pomocowych. Nie istniało wyraźne powiązanie między podstawowymi zagrożeniami dla lasów a wydatkowaniem środków budżetowych. Na przykład krajowi związkowemu Salzburg, którego 376 tys. ha lasów mieści się na skali ryzyka na poziomach od bardzo niskiego do średniego, przydzielono nieznacznie większe środki finansowe niż Karyntii, w której 584 tys. ha lasów sklasyfikowanych jest na skali ryzyka na poziomach od średniego do bardzo wysokiego.

33 Informacje pochodzą ze sprawozdania rocznego za 2012 r. dotyczącego występowania szkodliwych czynników w lasach oraz prognozy na kolejny rok sporządzonego przez słowackie Krajowe Centrum Leśne.

... podczas gdy we Włoszech (region Basilicata) i Hiszpanii (region Andaluzja) dofinansowanie przeznaczone głównie na lasy będące własnością publiczną w celu wsparcia czynności pracochłonnych.

39

W ramach kontroli stwierdzono alokację nieproporcjonalnie wysokich środków w ramach wsparcia udzielonego niektórym organom publicznym (władzom regionalnym lub gminnym) na operacje w lasach publicznych, a także koncentrację środków finansowych w związku z czynnościami kosztownymi i pracochłonnymi.

40

We Włoszech (region Basilicata) działanie 226 było stosowane wyłącznie w odniesieniu do lasów będących własnością gmin, stanowiących jedynie 30% całkowitej powierzchni obszarów leśnych w tym regionie. Z samego faktu, że obszar leśny należy do gminy, nie wynika, że jest on w większym stopniu narażony na ryzyko wystąpienia pożaru. W 2012 r. powierzchnia obszaru leśnego zniszczonego w wyniku pożarów w regionie Basilicata wzrosła bowiem o 93% w stosunku do 2011 r. oraz o 231% w stosunku do lat 2009–2011. Pożary te miały miejsce głównie na terenach lasów należących do właścicieli prywatnych. Ograniczenie wsparcia tylko do lasów gminnych wynikało z chęci zapewnienia zatrudnienia pracownikom leśnym rekrutowanym co roku do wykonywania prac sezonowych w lasach należących do gmin (zob. pkt 31).

41

W Hiszpanii (region Andaluzja) ponad 70% lasów znajduje się co prawda w rękach prywatnych, ale wydatki w ramach działania na rzecz lasów publicznych trzykrotnie przewyższały kwoty wydatkowane na lasy prywatne. Ani w PROW, ani w ocenie *ex ante* nie przedstawiono informacji, które uzasadniałyby taki nierówny podział środków finansowych, a wyjaśnienie udzielone przez hiszpańskie władze na temat braku rentowności sektora lasów prywatnych wskazuje na potrzebę objęcia go wsparciem publicznym.

42

Ponadto w tym samym regionie, w przypadku konkurencyjnych zaproszeń do składania wniosków inwestycyjnych w 2008 r., wsparcie publiczne udzielone w ramach działania 226 na wycinkę krzewów i zarośli sześciokrotnie przewyższało całkowitą kwotę środków finansowych wykorzystanych na inne konkretne czynności finansowane w ramach zapobiegania pożarom, takie jak tworzenie i utrzymanie pasów przeciwpożarowych lub tworzenie i utrzymanie punktów poboru wody. Wycinka krzewów i zarośli ma wprawdzie pozytywny wpływ na przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się ognia, ale jest to czynność kosztowna i pracochłonna. Hiszpańskie władze przyznały, że wycinka i trzebież zostały zastosowane na wielu obszarach, na których ze względów gospodarczych i ekologicznych wskazane byłoby przeprowadzenie kontrolowanego wypalania. Uzasadniły one swój wybór brakiem wykwalifikowanego personelu oraz istnieniem przeszkód prawnych (wymagane są szczegółowe decyzje administracyjne dotyczące wypalania) i społecznych, ale powiedziały także plany stosowania na większą skalę kontrolowanych wypaleń w bliskiej przyszłości.

Część II – Stwierdzono przeprowadzenie czynności, które nie były odpowiednie dla realizacji celów działania 226

Ze względu na swój charakter skontrolowane czynności z zasady przyczyniały się do realizacji celów działania 226, jednak...

43

Wsparcie w ramach działania 226 musi być udzielone wyłącznie na rzecz odtworzenia potencjału leśnego w lasach zniszczonych w wyniku klęsk żywiołowych i pożarów oraz na rzecz wprowadzania działań zapobiegawczych. Ze względu na swój charakter (pasy przeciwpożarowe, trzebież, wycinka itp.) wiele współfinansowanych czynności poddanych kontroli z zasady przyczyniało się do celów wsparcia. Niektóre projekty były szczególnie istotne ze względu na to, że w znacznym stopniu przyczyniały się do ochrony środowiska (zob. **ramka 2**).

... wsparciem objęto kilka czynnościom w sektorze leśnictwa, które nie były związane z klęskami żywiołowymi

Zarządzanie kwestiami związanymi ze szkodnikami i chorobami

44

Działania na rzecz odtworzenia i zapobiegania w ramach działania 226 powinny być powiązane z klęskami żywiołowymi, co oznacza, że powinny mieć związek z występowaniem lub ryzykiem wystąpienia klęsk żywiołowych. Same szkody wyrządzone przez owady/szkodniki lub choroby nie są traktowane jak klęska żywiołowa³⁴. Z tego powodu czynności związane z normalnym zarządzaniem dotyczącym szkodników nie powinny być kwalifikowalne do uzyskania finansowania, o ile wybuch epidemii nie jest wynikiem klęski żywiołowej. W Hiszpanii (region Andaluzja) i Słowacji czynności zapobiegawcze związane z zarządzaniem populacją szkodników były wspierane w ramach działania 226, mimo że nie miały one związku z żadną klęską żywiołową. Czynności te zostały uznane za kwalifikowalne, ponieważ na danym obszarze występował już masowy pojaw szkodników. Jednak ograniczona skala tego zjawiska nie uzasadniała istnienia ryzyka wystąpienia klęski żywiołowej.

34 Sprawozdanie DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich z marca 2009 r. w sprawie wdrożenia działań z zakresu leśnictwa na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1698/2005: „... Niemniej czynności związane z kontrolowaniem populacji szkodników mogą być uznane za kwalifikujące się do tego działania, jeśli są powiązane z klęską żywiołową np. zniszczeniem drzewostanu w wyniku silnego wiatru, powodzią lub pożarem lasu”.

Przykład dobrej praktyki (projekty o wysokich walorach środowiskowych)

W Austrii zostało sfinansowanych kilka projektów mających na celu zapobieganie lawinom w lasach chronionych poprzez poziome powalenie drzew, co także znacząco przyczynia się do ochrony źródeł, które zasilają systemy wodne pobliskich gmin.

Czynności przeniesione z innych działań

45

W Austrii wszystkie czynności zapoczątkowane w ramach działania 224, czyli „Płatności z tytułu sieci Natura 2000”, i działania 225, czyli „Płatności leśnośrodowiskowej”, zostały w praktyce sfinansowane w ramach działania 226. Niemniej działania 224 i 225 dotyczą czynności mających na celu utrzymywanie i poprawę środowiskowych funkcji obszarów leśnych i drzewostanów niemających związku z zapobieganiem klęskom żywiołowym, działanie 226 dotyczy natomiast wyłącznie wsparcia związanego z występowaniem klęsk żywiołowych. Podobnie niektóre projekty dotyczące sadzenia drzew, pierwotnie przedstawione w ramach działania 122 służącego podwyższeniu wartości gospodarczej lasów, zostały później zatwierdzone w ramach działania 226 bez wyraźnego wskazania powiązania tych projektów z klęskami żywiołowymi.

Wzrost liczby gatunków drzew

46

Wsparcie w ramach działania 226 w Andaluzji obejmowało czynności mające na celu utrzymanie i poprawę stanu ekosystemów obszarów zalesionych poprzez zwiększanie liczby gatunków drzew w konkretnej strefie, w której nie doszło do ubytku lub utraty drzewostanu w wyniku klęski żywiołowej lub pożaru. W związku z tym w Andaluzji główny cel tych czynności nie był powiązany z realizacją celu działania 226.

Infrastruktura zbudowana długo po wystąpieniu klęski żywiołowej

47

Magazynowanie drewna w zbiornikach wodnych jest techniką, która pomaga utrzymać jakość drewna po wyrębie, a tym samym pozwala osiągnąć optymalną cenę sprzedaży. W Austrii na magazyny drewna przeznaczono wsparcie finansowe w celu zapobiegania masowemu pojawom korników na obszarach porośniętych borem sosnowym, na których doszło do klęski żywiołowej (huragany). Podczas kontroli ustalono, że magazyny te, zbudowane na długo po wystąpieniu klęski żywiołowej, były w praktyce wykorzystywane do przechowywania drewna bukowego, które tylko w niewielkim stopniu podatne jest na ataki korników.

Brak możliwości weryfikacji kluczowych wymogów w zakresie kwalifikowalności niektórych rodzajów realizowanych operacji

48

Art. 4 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 65/2011 określa ogólną zasadę, zgodnie z którą państwa członkowskie ustanawiają system kontroli, który zapewnia przeprowadzanie wszystkich niezbędnych kontroli w celu skutecznego sprawdzania zgodności z warunkami przyznawania pomocy. Art. 33 ust. 2 tego samego rozporządzenia stanowi, że należy zachować wystarczającą ścieżkę audytu.

49

Przeprowadzona przez Trybunał kontrola ujawniła uchybienia systemowe przedstawione w **ramce 3**. Z powodu tych uchybień nie było możliwości weryfikacji zgodności z warunkami udzielania wsparcia ze względu na brak dokumentacji lub informacji dotyczących kluczowych wymogów w zakresie kwalifikowalności.

Udzielono wsparcia na rzecz budowy dróg leśnych, choć nie wykazano konkretnej korzyści w ramach zapobiegania pożarom...

50

W ramach działania 226 wsparcie przeznaczono na budowę i utrzymanie dróg leśnych i szlaków we Francji (region Akwitania), Austrii, Słowacji i Hiszpanii (region Andaluzja), które były wykorzystywane na potrzeby pozyskiwania drewna i innych produktów leśnych (kory drzewa korkowego) z prywatnych lasów produkcyjnych (zob. **ramka 4**).

51

Tworzenie i utrzymanie dróg leśnych wykorzystywanych głównie do pozyskiwania drewna i innych produktów leśnych nie jest celem działania 226. Do przeprowadzania tego rodzaju operacji przewidziano odpowiednie wsparcie ze środków EFRROW w ramach osi 1 (działania 122 i 125), której celem było zwiększenie konkurencyjności sektora leśnictwa. Wprawdzie drogi leśne są niezbędne do walki z pożarami, ale w ramach działania 226 należy unikać wspierania projektów, których głównym motywem są cele gospodarcze nieprzynoszące konkretnych korzyści w ramach zapobiegania pożarom. W kilku skontrolowanych projektach (5 z 8 skontrolowanych projektów dotyczących dróg w lasach prywatnych) brakowało uzasadnienia korzyści związanych z celami dotyczącymi zapobiegania pożarom, przez co nie można było wykazać, że unijne wsparcie przyczyni się do realizacji celów z zakresu ochrony środowiska.

Ramka 3

Przykłady niewystarczających informacji lub dokumentacji związanych z udzielaniem wsparcia w ramach działania 226

W Akwitaniu (we Francji) istotnym kryterium kwalifikowalności, które miało zostać zweryfikowane w odniesieniu do wszystkich wniosków o pomoc, była zgodność z minimalnym progiem wyrządzonych szkód ustalonym przez władze regionalne (co najmniej 40%). Kontrola ujawniła, że nie istniał żaden administracyjny system informacji służący do identyfikacji drzewostanów zniszczonych przez huragany w 1999 r. oraz określający poziom wyrządzonych w nich szkód. W związku z tym nie było możliwości zweryfikowania rzetelności oświadczeń wnioskodawców.

Dokumentacja zawarta w aktach procedury zamówień publicznych w Słowacji była niekompletna, ponieważ w aktach beneficjenta przechowywano tylko zwycięską ofertę, a nie było w nich ofert odrzuconych. Ten stan rzeczy skutkuje utratą dowodów potwierdzających efektywną ocenę złożonych ofert.

Przykład gospodarczego wykorzystania dróg leśnych finansowanych w ramach działania 226 (Akwitania, Francja)



52

W Austrii na przykład pewien projekt dotyczył budowy drogi leśnej umożliwiającej dostęp do 25 ha lasów. Głównym celem projektu było uzyskanie dostępu do obszaru leśnego, z którego jego właściciele będą mogli pozyskiwać drewno. Argumenty przedstawione w dokumentacji projektu dotyczyły uruchomienia niewykorzystanych rezerw leśnych, zwiększania rentowności rezerw surowca drzewnego oraz zaopatrywania lokalnych tartaków.

... oraz mogły wystąpić skutki uboczne negatywne dla środowiska naturalnego, gdyż nie uwzględniono w należyтым stopniu warunków lokalnych

53

Warunki udzielania wsparcia na rzecz tworzenia i utrzymania dróg leśnych w ramach działania 226 powinny być jasno sformułowane, tak aby

skutecznie przyczyniało się ono do realizacji celów z zakresu ochrony środowiska naturalnego. W rozporządzeniach UE nie zostały określone żadne minimalne wymogi, takie jak ograniczenie dostępu, gęstość niezagrażająca ochronie ekosystemów lub obowiązkowa certyfikacja projektów przez lokalną straż pożarną w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony środowiska naturalnego. Zgodnie ze „Studium wykonalności dotyczącym sposobów walki z wymieraniem lasów w Unii Europejskiej”, sprawozdaniem technicznym sporządzonym dla DG ds. Środowiska (grudzień 2007 r.), „budowa dróg może przyczynić się do ochrony lasów lub może mieć skutek całkiem odwrotny (...) Sieci dróg leśnych zapewniają dostęp do płonących obszarów, a tym samym pomagają w gaszeniu pożaru. Z drugiej strony drogi leśne mogą prowadzić do zwiększonej fragmentacji lasów, destabilizacji funkcji ekosystemów, a tym samym powodować zwiększoną podatność lasów na zagrożenia”.

54

W przypadku dróg leśnych objętych operacjami finansowanymi w ramach działania 226 w Słowacji zatwierdzonej przez Komisję PROW przewidywał ich optymalną gęstość na poziomie 20–25 m/ha. Podczas kontroli ustalono, że w praktyce wsparcie zostało przeznaczone na rzecz nieproporcjonalnie wysokiej gęstości dróg leśnych, co może mieć negatywny wpływ na ekologiczny stan lasów. Na przykład jeden beneficjent (osoba prywatna) złożył w 2008 r. wnioski dotyczące czterech projektów związanych z budową nowych dróg leśnych w jego gospodarstwie leśnym³⁵. Przed inwestycją infrastrukturalną długość dróg leśnych w jego gospodarstwie leśnym była niewielka. W wyniku inwestycji zbudowano ok. 40 km nowych dróg leśnych, zwiększając gęstość dróg leśnych do poziomu 36 m/ha, który przewyższa optymalną gęstość rzędu 20–25 m/ha wskazaną w PROW. Inny beneficjent zbudował 3619 m dróg leśnych w swoim gospodarstwie leśnym liczącym 24,96 ha, uzyskując tym samym gęstość dróg leśnych na poziomie 145 m/ha, co jest bardzo wysokim poziomem w porównaniu zarówno ze średnią gęstością w Słowacji (ok. 10,6 m/ha), jak i gęstością optymalną rzędu 20–25 m/ha wskazaną w PROW.

Część III – Nie zapewniono odpowiedniej opłacalności finansowanych czynności**Ponoszone koszty nie zawsze były uzasadnione ekonomicznie****55**

Art. 24 ust. 2 lit. d) rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011 ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do procedur kontroli stanowi, że kontrole administracyjne wniosków o wsparcie obejmują w szczególności weryfikację tego, czy przedstawione koszty są uzasadnione ekonomicznie, za pomocą odpowiedniego systemu oceny, który mogą stanowić koszty referencyjne, porównanie różnych ofert lub ocena komitetu oceniającego.

56

Uchybienia w procedurach stosowanych w Austrii, Słowacji i we Włoszech (region Basilicata) podważały ekonomiczne uzasadnienie kosztów wspieranych czynności (zob. **ramka 5**).

35 Cały las jest sklasyfikowany jako obszar wysokiego ryzyka wystąpienia pożaru.

Przykłady niewystarczającego uzasadnienia kosztów standardowych

Przykład 1

W Austrii rodzaj interwencji i pułapy ich kosztów (ustalone górne limity lub kwoty ryczałtowe w przeliczeniu na hektar lub drzewo) określane były każdego roku. Nie było jednak żadnego uzasadnienia lub czytelnej logiki w ustalaniu niektórych pułapów, które z roku na rok ulegały znaczącym zmianom.

Zalesianie obszaru po klęskach żywiołowych

W Karyntii pułap dla zalesiania w przypadku lasów liściastych (>75% drzew liściastych) był początkowo ustalony na poziomie 1800 euro/ha w 2008 r., a w 2009 r. został podwyższony do poziomu 2500 euro/ha. W 2010 r. wsparcie na rzecz zalesiania wyniosło aż 6000 euro/ha.

Trzebież

Również w Karyntii pułap w przypadku trzebieży został podwyższony z 300 euro/ha w 2008 r. do 400 euro/ha w 2009 r., a w przypadku płatności zryczałtowanych dotyczących ochrony lasów kwota wzrosła z 420 euro/ha do 560 euro/ha.

W Dolnej Austrii wsparcie publiczne na rzecz trzebieży od 2007 do 2009 r. wynosiło 350 euro/ha. W 2010 r. zostało ono podwyższone do maksymalnej kwoty wynoszącej 750 euro/ha (jeśli przedstawiono faktury) lub 500 euro/ha w przypadku płatności zryczałtowanej. Obie te kwoty zostały ponownie obniżone do poziomu 350 euro/ha w 2011 r.

Przykład 2

Koszty standardowe ustalone w regionie Basilicata w odniesieniu do tych samych lub podobnych instrumentów zapobiegawczych były znacząco wyższe niż w sąsiadujących włoskich regionach, co zostało przedstawione poniżej.

Ręczny wyręb drzew

Standardowy koszt ręcznego wyrębu drzew w celu stworzenia ścieżek o szerokości 1,2 m wynosił w regionie Basilicata 7,81 euro/metr; natomiast standardowy koszt porównywalnej czynności – utworzenia „ścieżki o szerokości 1 m w jakimkolwiek rodzaju terenu” – w regionie Apulia wynosił jedynie 3,58 euro/metr.

Odtwarzanie ścieżek pomocniczych

W odniesieniu do odtwarzania ścieżek pomocniczych standardowy czas pracy w regionie Basilicata wynosił 35 minut na metr, a standardowy koszt 6,89 euro/metr. W przypadku podobnej czynności w regionie Apulia standardowy czas pracy wynosił 9 minut (w tym trzy minuty z użyciem kosiarek żyłkowych), a standardowy koszt ustalono na poziomie 2,15 euro/metr. Podobna czynność była wykonywana w regionie Kampania i tam koszt wynosił 2,77 euro/metr.

57

W regionie Basilicata czynności te mogły zostać przeprowadzone w bardziej oszczędny i wydajny sposób, gdyż w większym stopniu wykorzystano tam maszyny (jak w przypadku innych regionów), a nie nakład pracy fizycznej. Z powodu większego wykorzystania nakładu pracy fizycznej standardowe koszty ustalone w regionie Basilicata w odniesieniu do tych samych lub podobnych czynności są w wielu przypadkach dużo wyższe niż w innych regionach (zob. **ramka 6**).

58

W Słowacji wszystkie projekty objęte są przepisami o udzielaniu zamówień publicznych, które mają zapewnić wydajne wykorzystywanie funduszy publicznych. Kontrolerzy zauważyli, że nie przeprowadzono żadnej oceny racjonalności jakichkolwiek kosztów inwestycyjnych przedstawianych przez beneficjentów, nawet jeśli projekty były w 100% finansowane ze środków publicznych. Jedyna kontrola formalna polegała na weryfikacji, czy beneficjent nie przekroczył progu wydatków ustalonego w ramach procedury udzielania zamówień publicznych.

Ramka 6**Przykład czynności kosztownej z powodu wykorzystania nakładu pracy fizycznej****Utrzymanie dróg leśnych**

Całkowity koszt utrzymania 7253,82 metrów dróg leśnych w regionie Basilicata sięgał 337 665,32 euro³⁶ przy standardowym koszcie wynoszącym 46,55 euro/metr.

W przypadku podobnych dróg leśnych o tej samej długości w Toskanii prace na rzecz ich utrzymania wykonywane z wykorzystaniem nakładu pracy fizycznej i środków mechanicznych kosztowały jedynie 37 828,67 euro, ponieważ w regionie tym standardowy koszt tej czynności wynosi 5,21 euro/metr.

³⁶ 46,55 euro/metr.

59

W Andaluzji niektóre czynności, na które przypadło ok. 13,5% całkowitej ceny umownej obejmującej wykonanie prac leśnych w ramach projektu dotyczącego lasów publicznych, w ogóle nie zostały przeprowadzone. Inne czynności zostały natomiast wykonane przez wykonawcę po dużo wyższej cenie niż zostało to zaplanowane w specyfikacji technicznej projektu. Ponieważ całkowity zatwierdzony koszt projektu nie został przekroczony, beneficjent nie musiał uzasadniać ani braku wykonania niektórych czynności, ani zwiększonego kosztu innych.

60

We Francji w przypadku niektórych czynności z zakresu odtworzenia i utrzymania beneficjenci mają obowiązek przedstawiania w swoim wniosku tylko jednej oferty. Przedstawianie kilku ofert przyczyniłoby się do wybrania oferty przetargowej najkorzystniejszej ekonomicznie.

Szczególne sytuacje stwarzające ryzyko nadmiernego wsparcia ze środków publicznych

61

Udzielanie wsparcia w przypadkach, w których potrzeba beneficjenta nie została jasno wykazana (efekt *deadweight*), niweczy skuteczność wsparcia.

62

W Austrii w ramach omawianego działania finansowane były projekty, które zostały już ukończone. Krajowe rozporządzenie wykonawcze weszło w życie na początku 2008 r. i w związku z tym pierwsze decyzje o udzieleniu zamówienia zostały wydane dopiero w kwietniu 2008 r. Jednak potencjalni beneficjenci mieli możliwość składania wniosków o wsparcie już od stycznia 2007 r. i realizowania projektów na własne ryzyko, do czego ich zachęcano. W 2007 r. złożono łącznie 3 671 wniosków o wsparcie, z czego co najmniej 444 projekty zostały ukończone przed datą decyzji o udzieleniu zamówienia. Jeśli chodzi o wnioski złożone od początku 2008 r., co najmniej 147 projektów zostało zrealizowanych przed zatwierdzeniem dotacji, mimo że rozporządzenie wykonawcze obowiązujące od 2008 r. stanowiło, że koszty projektów realizowanych w ramach działania 226 są kwalifikowalne wyłącznie od daty wydania decyzji o udzieleniu wsparcia. W tych sytuacjach początkowe decyzje beneficjentów o realizacji projektów bez otrzymania pomocy stanowiły niejako zakwestionowanie ich potrzeby uzyskania wsparcia ze środków publicznych.

63

W Słowacji dwóch skontrolowanych beneficjentów otrzymujących wsparcie na budowę dróg leśnych potwierdziło podczas kontroli na miejscu, że przeprowadziliby te czynności nawet bez finansowania ze środków publicznych.

64

W Hiszpanii grunty przeznaczone głównie do użytku rolnego (pastwiska z drzewami, pastwiska z krzewami i pastwiska trawiaste), które zostały zgłoszone jako „kwalifikowalne hektary” w celu aktywowania uprawnień do płatności³⁷ i oznaczone jako takie w hiszpańskim systemie identyfikacji działek rolnych, były również kwalifikowalne do udzielenia wsparcia dla sektora leśnictwa w ramach działania 226. Niektórzy beneficjenci otrzymali wsparcie na rzecz wycinki krzewów i zarośli w ramach działania 226, jako czynności zapobiegającej pożarom, choć byli oni już wcześniej zobowiązani do utrzymania swoich działek będących użytkami rolnymi w dobrym stanie rolnym i środowiskowym (tzn. bez krzewów i zarośli).

37 Art. 34 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 30 z 31.01.2009, s. 16), stanowi, że wsparcie jest przyznawane w momencie aktywowania uprawnień do płatności na kwalifikujący się hektar. „Kwalifikujący się hektar” definiowany jest w tym samym artykule jako „każda powierzchnia użytków rolnych gospodarstwa (...) lub, jeżeli obszary są wykorzystywane także do prowadzenia działalności pozarolniczej, głównie wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej”.

Część IV – Narzędzia z zakresu monitorowania nie umożliwiają Komisji i państwu członkowskim dokonania odpowiedniej oceny wydajności i skuteczności omawianego działania

65

Ocena tego, czy działanie 226 było skuteczne, wymaga użycia odpowiednich narzędzi z zakresu monitorowania i oceny, które umożliwiają stwierdzenie konieczności wprowadzenia ulepszeń mających służyć maksymalnemu zwiększeniu oddziaływania unijnego wsparcia.

Dostępne narzędzia z zakresu monitorowania

66

W latach 2007-2013, w wyniku współpracy między Komisją i państwami członkowskimi, zostały sporządzone wspólne ramy monitorowania i oceny. Postępy, efektywność i skuteczność realizacji PROW w stosunku do zawartych w nich celów mierzy się za pomocą wskaźników odnoszących się do stanu wyjściowego, realizacji finansowej, produktów, rezultatów i oddziaływań programów³⁸.

67

Komisja wydała wytyczne określające następujące wspólne wskaźniki produktów dotyczące realizacji działania 226: a) liczba czynności zapobiegawczych/naprawczych; b) obszary zniszczonych lasów, na rzecz których przyznawane jest wsparcie; oraz c) całkowita wartość inwestycji. Oprócz tych wskaźników produktu we wspólnych ramach monitorowania i oceny określono następujący wskaźnik rezultatu dla działania 226: obszar objęty skutecznym zarządzaniem gruntami przyczyniającym się do zwiększenia różnorodności biologicznej, podwyższenia jakości wody i gleby, a także do łagodzenia skutków zmiany klimatu.

Wskaźniki niewystarczające do zmierzenia stopnia realizacji celów

68

Mimo że większość finansowanych czynności ma charakter zapobiegawczy, to ustalony dla nich wskaźnik produktu (liczba działań zapobiegawczych) był niewystarczający. Wskaźnik produktu zdefiniowany jako „obszary zniszczonych lasów, na rzecz których przyznawane jest wsparcie” odnosi się wyłącznie do lasów rzeczywiście zniszczonych w wyniku klęsk żywiołowych, a więc wskaźnik ten ma zastosowanie jedynie do czynności o charakterze naprawczym.

69

W odniesieniu do wskaźnika rezultatu dotyczącego poprawy różnorodności biologicznej, jakości wody i gleby, a także łagodzenia skutków zmiany klimatu, w ramach kontroli ustalono, że żadna ze skontrolowanych instytucji zarządzających nie była w stanie przypisać rezultatu każdej czynności do jakiegokolwiek aspektu wskaźnika, a niektóre z nich nawet zgłaszały jako uzyskany rezultat tę samą powierzchnię całkowitą obszaru w przypadku każdego aspektu wskaźnika.

38 Art. 80 i 81 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005.

70

Wskaźnik rezultatu ustalony dla nowego okresu programowania 2014-2020³⁹ (liczba gospodarstw rolnych uczestniczących w systemach zarządzania ryzykiem) nie stanowi usprawnienia z punktu widzenia oceny skuteczności wsparcia, a więc stwierdzone uchybienia prawdopodobnie nie zostaną wyeliminowane.

Ograniczona przydatność ocen śródkresowych

71

Programy rozwoju obszarów wiejskich ocenia się pod kątem ich przygotowania, realizacji i ukończenia (oceny *ex ante*, oceny śródkresowe i oceny *ex post*). Celem oceny *ex ante* jest optymalna alokacja zasobów budżetowych i zwiększenie jakości programowania, oceny śródkresowe i *ex post* badają natomiast stopień wykorzystania zasobów, skuteczność i wydajność programowania EFRROW oraz jego oddziaływanie społeczno-gospodarcze i wpływ na realizację celów priorytetowych Unii. W przypadku działania 226 cztery pytania kontrolne określone we wspólnych ramach monitorowania i oceny na okres 2007–2013 dotyczą stopnia, w jakim wspierane czynności przyczyniły się do: a) odtworzenia potencjału leśnego (w zniszczonych lasach); b) utrzymania lasów (czynności zapobiegawcze); c) usprawniania zrównoważonego zarządzania gruntami leśnymi; d) poprawy stanu środowiska naturalnego.

72

Podczas kontroli ustalono, że – w odniesieniu do działania 226 – informacje uzyskane w ramach ocen śródkresowych różniły się od siebie i były niepełne. Na przykład w regionach Basilicata i Akwitania oceniający nie udzielili odpowiedzi na żadne z powyższych pytań, odwrotnie niż w Andaluzji. Jednak mimo to, że w przypadku Andaluzji udzielono odpowiedzi na wszystkie te pytania, odpowiedzi nie zawsze były przydatne dla potrzeb oceny postępów realizacji, ponieważ w odpowiedziach dotyczących utrzymania lasów i zrównoważonego zarządzania gruntami leśnymi podawane były te same liczby (liczba operacji i liczba hektarów).

Skuteczność instrumentów zapobiegawczych nie została odpowiednio zmierzona

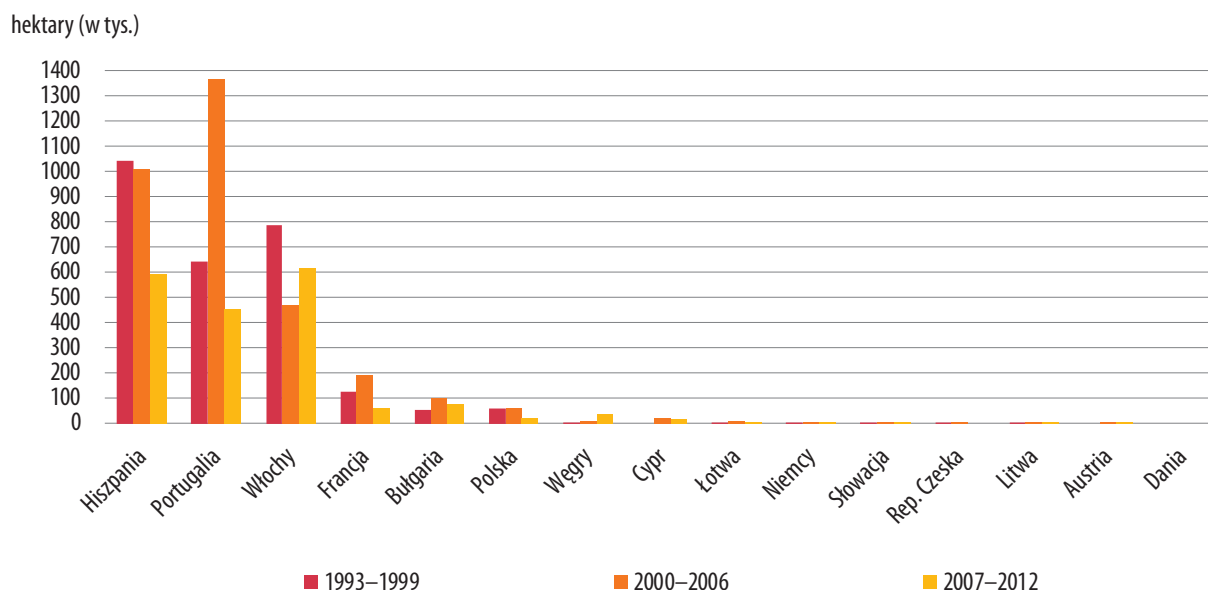
73

Szkody wyrządzone przez pożary koncentrują się w kilku państwach członkowskich w regionie Morza Śródziemnego. Statystyki na szczeblu UE ukazują w ostatnich latach umiarkowane zmniejszenie całkowitej powierzchni spalonego obszaru (zob. pkt 4). Na szczeblu państw członkowskich za to tendencja ta nie jest taka sama (zob. **wykres 3**).

39 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 808/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. L 227 z 31.7.2014, s. 18).

Wykres 3

Hektary spalonych lasów w krajach objętych wsparciem na rzecz realizacji działania 226



Źródło: EFFIS.

74

Większość wsparcia ze środków EFRROW w ramach działania 226 ma na celu wprowadzanie działań zapobiegawczych, zwłaszcza w przypadku zapobiegania pożarom lasów (zob. **załącznik I**). Mimo że 80% funduszy unijnych wykorzystywanych jest do finansowania operacji zapobiegawczych, to nie mierzy się skuteczności takich operacji. W związku z tym Komisja nie posiada żadnych danych statystycznych potwierdzających skuteczność działań z zakresu zapobiegania pożarom zrealizowanych przez państwa członkowskie w ramach działania 226 oraz nie wystąpiła o żadne informacje geograficzne dotyczące obszarów, na których realizowane były czynności objęte wsparciem.

Wnioski i zalecenia

75

W latach 2007-2013 unijne wsparcie na rzecz ROW w ramach działania 226 miało na celu odtwarzanie potencjału leśnego w lasach zniszczonych w wyniku klęsk żywiołowych i pożarów oraz wprowadzanie działań zapobiegawczych. Większość wsparcia (80%) została przeznaczona na działania zapobiegawcze, głównie w dziedzinie zapobiegania pożarom. Trybunał zbadał, czy należycie zarządzano tym wsparciem oraz czy Komisja i państwa członkowskie mogą wykazać, że dzięki temu wsparciu osiągnięto zamierzone cele w sposób uzasadniony ekonomicznie. Skontrolowano próbę 68 operacji, z czego 45 poddano kontroli na miejscu z udziałem beneficjenta końcowego.

76

Trybunał stwierdza, że wsparciem nie zarządzano w sposób należyty oraz że Komisja i państwa członkowskie nie są w stanie wykazać, że oczekiwane rezultaty zostały osiągnięte w sposób uzasadniony ekonomicznie.

77

Mając przede wszystkim na uwadze fakt, że takie wsparcie jest dostępne także w obecnym okresie programowania na lata 2014-2020⁴⁰, Trybunał wydaje następujące zalecenia:

Instrumenty zapobiegawcze nie były ukierunkowane w wystarczającym stopniu

78

Trybunał zauważył, że wprawdzie działanie 226 jest ukierunkowane na lasy zagrożone pożarem w stopniu średnim i wysokim, ale nie istnieje żadna wspólna unijna definicja ani kryteria umożliwiające identyfikację tych lasów. Procedury wyboru w państwach członkowskich były wadliwe pod wieloma względami, brakowało w nich wyraźnie określonych kryteriów wyboru i skutecznej oceny proponowanych operacji lub pomijano w nich niektóre obszary ryzyka. Cele środowiskowe były w niewystarczającym stopniu uporządkowane według ważności na etapie wyboru, a czasami przeoczano je również na etapie realizacji (zob. pkt 21-42).

Zalecenie 1

Państwa członkowskie powinny:

- wybierać operacje zapobiegawcze na podstawie wyraźnie sformułowanych kryteriów dostosowanych do potrzeb i po przeprowadzeniu kompleksowego i udokumentowanego procesu oceny,
- zwiększyć oddziaływanie wsparcia na ochronę środowiska naturalnego poprzez uporządkowanie czynności według ich ważności w lasach najcenniejszych z perspektywy ekologicznej, takich jak obszary leśne należące do sieci Natura 2000.

Komisja powinna:

- weryfikować, podczas zatwierdzania przygotowanych przez państwa członkowskie programów rozwoju obszarów wiejskich dotyczących lat 2014-2020, czy potrzeby w zakresie działań zapobiegawczych na obszarach leśnych, gdzie

40 Art. 24 rozporządzenia (WE) nr 1305/2013.

planuje się udzielenie wsparcia publicznego, są odpowiednio opisane i uzasadnione,

- ustanowić wspólne kryteria podstawowe umożliwiające rozróżnienie obszarów leśnych, które mają zostać sklasyfikowane jako obszary niskiego, średniego lub wysokiego ryzyka wystąpienia pożaru.

Stwierdzono przeprowadzenie czynności, które nie były odpowiednie dla realizacji celów działania 226

79

Mimo to, że z samego swojego charakteru (pasy przeciwpożarowe, trzebież, wycinka itp.) wiele współfinansowanych działań poddanych kontroli z zasady przyczyniało się do realizacji celów wsparcia, Trybunał stwierdził przypadki niezwiązane z klęskami żywiołowymi lub pożarami, ale motywowane innymi celami o charakterze gospodarczym lub środowiskowym. W przypadku niektórych rodzajów realizowanych operacji kluczowe wymogi w zakresie kwalifikowalności nie mogły zostać zweryfikowane z powodu braku dokumentacji. Trybunał stwierdził również przypadki korzystania z dróg leśnych na potrzeby gospodarczego wykorzystania lasów, w których nie wykazano konkretnej korzyści pod względem zapobiegania pożarom. Duża gęstość budowanych dróg mogła również mieć negatywny wpływ na środowisko naturalne (zob. pkt 43–54).

Zalecenie 2

Państwa członkowskie powinny:

- dopilnować, aby wsparcie obejmowało wyłącznie czynności mające związek z klęskami żywiołowymi lub pożarami,

- ustanowić system kontroli, który może zapewnić skuteczną weryfikację zgodności z warunkami udzielania wsparcia oraz prowadzenie odpowiedniej dokumentacji lub gromadzenie informacji,
- zwracać baczniejszą uwagę na kwestie środowiskowe związane ze wspieranymi czynnościami, zwłaszcza poprzez ustanawianie odpowiednich zabezpieczeń mających zapobiegać skutkom ubocznym szkodliwym dla środowiska naturalnego.

Komisja powinna:

- zweryfikować, czy państwa członkowskie stworzyły taki system,
- jasno sprecyzować wymogi dotyczące czynności, które mają być wspierane w ramach działania 226 w celu zapewnienia, że przyczynią się one w znacznym stopniu do zapobiegania pożarom i klęskom żywiołowemu, zwłaszcza w sytuacji, gdy są one częścią rentownej działalności gospodarczej i w związku z tym mogłyby również otrzymać finansowanie w ramach osi 1.

Brak zapewnienia odpowiedniej opłacalności finansowanych czynności

80

W odniesieniu do kosztów dofinansowanych czynności Trybunał stwierdził przypadki, w których pułap wsparcia ze środków publicznych był często zmieniany bez żadnego uzasadnienia, koszty standardowe w danym regionie były znacząco wyższe niż koszty podobnych czynności w innych regionach oraz w których priorytetowo traktowano pracę fizyczną, zamiast wykorzystać maszyny, co przekładało się na wyższe koszty. Występowały również sytuacje stwarzające ryzyko nadmiernego

wsparcia ze środków publicznych, kiedy wybierane były ukończone już projekty, beneficjenci byli w stanie samodzielnie sfinansować operacje, czy też wsparcie udzielane było na potrzeby działek rolnych (zob. pkt 55–64).

Zalecenie 3

Państwa członkowskie powinny:

- dopilnować, aby koszty standardowe ustalone dla czynności objętych wsparciem były ekonomicznie uzasadnione,
- uzasadnić wysokość pułapu wsparcia – i każdą związaną z tym zmianę – na podstawie kosztów zwykle ponoszonych przez beneficjentów,
- nałożyć na beneficjentów wymóg wyraźnego wykazywania potrzeby wsparcia w ramach działania 226.

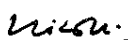
Narzędzia z zakresu monitorowania nie umożliwiają Komisji i państwom członkowskim dokonania odpowiedniej oceny wydajności i skuteczności omawianego działania

81

Niewystarczające były zwłaszcza wskaźniki wykonania zadań

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczyła Rasa BUDBERGYTĖ, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 17 grudnia 2014 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

ustanowione we wspólnych ramach monitorowania i oceny, a przydatność dostępnych ocen była ograniczona. Nie było możliwości wyciągnięcia wniosków na temat wydajności działań zapobiegawczych, ponieważ nie została ona zmierzona (zob. pkt 65–74). Istnieje prawdopodobieństwo, że stwierdzone uchybienia będą występować dalej w latach 2014–2020, ponieważ zaproponowane nowe narzędzia z zakresu monitorowania nie usprawiły ram monitorowania w odniesieniu do tego konkretnego wsparcia.

Zalecenie 4

Państwa członkowskie powinny:

- sporządzać sprawozdania na temat skutków przeprowadzonych czynności w zakresie zmniejszenia liczby pożarów lub klęsk żywiołowych, a także zmniejszenia powierzchni zniszczonych obszarów.

Komisja powinna:

- usprawnić monitorowanie omawianego działania w celu dopilnowania, aby państwa członkowskie realizowały je zgodnie z konkretnie ustalonymi celami.

Alokacja środków finansowych na realizację działania 226

(w tys. euro)

Państwa członkowskie	Wydatki publiczne zaplanowane na okres 2007–2013 (pierwsze PROW)		Finansowa realizacja wydatków publicznych wg stanu na dzień 31/12/2012		Liczba wspieranych operacji		Finansowa realizacja EFRROW (dla NOWYCH wniosków w okresie programowania 2007–2013)		
	Wkład EFRROW na rzecz działania 226	Suma wydatków publicznych na rzecz działania 226	Płatności ze środków EFRROW	Suma płatności ze środków publicznych	Zapobieganie	Odtwarzanie	Zapobieganie – płatności	Odtwarzanie – płatności	Suma płatności ze środków EFRROW
Bułgaria	24 224	29 541	544	664	37	29	244	300	544
Republika Czeska	22 379	28 017	11 068	13 835	47	264	3 189	7 879	11 068
Dania	3 692	6 712	3 792	6 895	0	0	0	0	0
Niemcy	11 005	14 239	11 082	13 852	717	308	9 112	1 970	11 082
Grecja	136 082	179 996	0	0	0	0	0	0	0
Hiszpania	468 573	789 950	342 441	543 633	18 666	1 223	275 944	25 486	301 430
Francja	257 364	467 498	154 768	283 910	455	5 656	7 153	40 010	47 163
Włochy	233 655	431 691	143 722	252 069	1 716	261	131 141	9 725	140 866
Cypr	2 250	4 500	1 336	2 671	86	30	962	373	1 336
Łotwa	12 974	16 218	1 676	2 104	13	248	1 091	584	1 675
Litwa	12 000	15 000	8 510	10 637	28	167	6 215	2 295	8 510
Węgry	8 251	10 736	1 084	1 392	0	4 105	0	1 084	1 084
Austria	40 934	81 932	40 959	83 018	12 683	3 842	28 866	8 180	37 046
Polska	112 000	140 000	31 121	38 901	74	169	19 424	5 158	24 582
Portugalia	119 313	146 077	19 012	21 502	237	70	14 684	4 328	19 012
Słowacja	88 281	111 354	89 844	113 396	179	186	57 104	32 740	89 844
RAZEM	1 552 977	2 473 463	860 958	1 388 480	34 938	16 558	555 129	140 113	695 242

Wykaz skontrolowanych operacji

Państwo członkowskie	Numer operacji	Charakter operacji	Rodzaj interwencji	Suma wydatków ze środków publicznych (w euro)	Suma wkładu ze środków EFRROW (w euro)	Kontrola na miejscu
ES	1	Zapobieganie	Pasy przeciwpożarowe, plan ochrony przeciwpożarowej	4 464,30	3 348,23	Tak
ES	2	Zapobieganie	Trzebież, utrzymanie pasów	641 768,30	482 437,85	Tak
ES	3	Odtwarzanie	Wycinka, ponowne zalesianie	13 013,61	9 782,18	Tak
ES	4	Odtwarzanie	Wycinka, trzebież	499 443,40	374 582,55	Tak
ES	5	Odtwarzanie	Trzebież, utrzymanie pasów	951 688,65	713 766,49	Tak
ES	6	Zapobieganie	Instrumenty zapobiegawcze	51 488,59	38 871,67	Nie
ES	7	Zapobieganie i odtwarzanie	Trzebież, wycinka, utrzymanie dróg leśnych, zagęszczanie	2 262 163,20	1 741 226,39	Nie
ES	8	Zapobieganie i odtwarzanie	Trzebież, wycinka, ponowne zalesianie, tworzenie i utrzymanie pasów przeciwpożarowych	1 038 834,14	784 763,11	Nie
ES	9	Zapobieganie	Trzebież, wycinka	1 750 955,95	1 313 216,96	Nie
ES	10	Odtwarzanie	Trzebież, wycinka	60 236,19	45 177,14	Nie
ES	11	Odtwarzanie	Wycinka	209 115,15	165 631,35	Nie
ES	12	Zapobieganie	Tworzenie i utrzymanie pasów przeciwpożarowych	278,78	225,00	Nie
ES	13	Zapobieganie	Pasy przeciwpożarowe, plan ochrony przeciwpożarowej	34 323,01	33 750,00	Nie
ES	14	Odtwarzanie	Utrzymanie dróg leśnych i pasów przeciwpożarowych	297 550,92	276 095,98	Nie
ES	15	Zapobieganie i odtwarzanie	Trzebież, wycinka i ponowne zalesianie	1 712 450,99	1 314 688,73	Nie
FR	1	Zapobieganie zagrożeniom	Wycinka, odtwarzanie	5 368,00	9 760,00	No
FR	2	Zapobieganie zagrożeniom	Dostęp	44 791,12	81 438,40	No
FR	3	Zapobieganie zagrożeniom	Infrastruktura	140 768,62	255 942,96	Yes
FR	4	Usuwanie szkód	Wycinka, odtwarzanie	113 979,04	207 234,62	Yes
FR	5	Usuwanie szkód	Wycinka, odtwarzanie	178 750,88	325 001,60	Yes
FR	6	Usuwanie szkód	Odtwarzanie	4 121,85	7 494,28	Yes
FR	7	Usuwanie szkód	Wycinka, odtwarzanie	11 035,20	20 064,00	Yes
FR	8	Usuwanie szkód	Wycinka, odtwarzanie	14 331,68	26 057,60	Yes
FR	9	Usuwanie szkód	Wycinka	63 490,90	115 438,00	No
FR	10	Usuwanie szkód	Wycinka, odtwarzanie	34 342,00	62 440,00	No
FR	11	Usuwanie szkód	Wycinka, odtwarzanie	18 182,15	33 058,46	No

Państwo członkowskie	Numer operacji	Charakter operacji	Rodzaj interwencji	Suma wydatków ze środków publicznych (w euro)	Suma wkładu ze środków EFRROW (w euro)	Kontrola na miejscu
IT	1	Zapobieganie	Pasy przeciwpożarowe, drogi leśne, wycinka	1 192 999,59	685 974,76	Tak
IT	2	Zapobieganie	Pasy przeciwpożarowe, drogi	1 034 691,15	594 947,41	Tak
IT	3	Zapobieganie	Pasy przeciwpożarowe, drogi	1 042 459,99	599 414,50	Tak
IT	4	Zapobieganie	Pasy przeciwpożarowe, drogi leśne, wycinka	816 808,12	469 664,67	Tak
IT	5	Zapobieganie	Pasy przeciwpożarowe, drogi	407 399,34	234 254,62	Tak
IT	6	Zapobieganie	Pasy przeciwpożarowe, drogi	394 524,99	226 851,87	Tak
IT	7	Zapobieganie	Pasy przeciwpożarowe, drogi	405 571,49	233 203,61	Tak
IT	8	Zapobieganie	Pasy przeciwpożarowe, drogi leśne, wycinka	1 244 483,70	715 578,13	Tak
IT	9	Zapobieganie	Pasy przeciwpożarowe, drogi	625 927,12	359 908,09	Tak
IT	10	Zapobieganie	Pasy przeciwpożarowe, drogi leśne, wycinka	616 179,62	354 303,28	Tak
IT	11	Zapobieganie	Pasy przeciwpożarowe, drogi leśne, wycinka	1 378 702,24	792 753,79	Tak
IT	12	Zapobieganie	Pasy przeciwpożarowe, drogi	706 745,31	406 378,55	Tak
IT	13	Zapobieganie	Pasy przeciwpożarowe, drogi	1 002 850,95	576 639,30	Tak
IT	14	Zapobieganie	Pasy przeciwpożarowe, drogi	900 440,30	517 753,17	Tak
IT	15	Zapobieganie	Pasy przeciwpożarowe, drogi leśne, wycinka	998 533,36	574 156,68	Tak
IT	16	Zapobieganie	Pasy przeciwpożarowe, drogi leśne, wycinka	499 266,68	287 078,34	Tak
IT	17	Zapobieganie	Pasy przeciwpożarowe, drogi	608 695,65	350 000,00	Tak
IT	18	Zapobieganie	Pasy przeciwpożarowe, drogi leśne, wycinka	583 960,24	335 777,14	Tak
AT	1	Odtwarzanie	Wycinka lasu po kłęsce żywiołowej	33 800,00	16 413,00	Tak
AT	2	Zapobieganie	Trzebież	5 840,00	3 041,00	Tak
AT	3	Odtwarzanie	Sadzenie drzew	9 001,00	4 371,00	Tak
AT	4	Natura 2000	Drzewa cenne z punktu widzenia ekologii	5 080,00	2 646,00	Tak
AT	5	Zapobieganie	Wyręb horyzontalny, usunięcie okablowania	29 029,00	15 118,00	Tak
AT	6	Odtwarzanie	Usunięcie okablowania	17 058,00	8 283,00	Tak
AT	7	Odtwarzanie	Usunięcie okablowania	18 500,00	9 008,00	Tak
AT	8	Odtwarzanie	Usunięcie okablowania	115 883,00	56 273,00	Tak
AT	9	Zapobieganie	Usunięcie okablowania, przygotowanie, sadzenie, trzebież	123 698,00	61 994,00	Tak

Państwo członkowskie	Numer operacji	Charakter operacji	Rodzaj interwencji	Suma wydatków ze środków publicznych (w euro)	Suma wkładu ze środków EFRROW (w euro)	Kontrola na miejscu
AT	10	Zapobieganie	Usunięcie okablowania, przygotowanie, sadzenie, trzebież	98 538,00	48 250,00	Tak
AT	11	Zapobieganie	Kontrolowanie populacji korników	684 810,00	333 434,00	Nie
AT	12	Zapobieganie	Drogi leśne	142 415,00	69 342,00	Nie
AT	13	Zapobieganie	Naprawa lasów ochronnych, zapobieganie lawinom, usunięcie okablowania, sadzenie drzew itp.	128 062,00	62 250,00	Nie
SK	1	Zapobieganie	Infrastruktura, drogi leśne, zbiorniki wodne, monitorowanie	503 619,00	402 895,00	Tak
SK	2	Zapobieganie	Infrastruktura, drogi leśne	404 885,00	222 687,00	Tak
SK	3	Zapobieganie	Infrastruktura, drogi leśne, zbiorniki wodne	903 141,00	722 513,00	Tak
SK	4	Odtwarzanie	Wapnowanie i nawożenie z powietrza	633 904,00	507 123,00	Tak
SK	5	Odtwarzanie	Ponowne zalesianie	204 132,00	163 305,00	Tak
SK	6	Zapobieganie	Infrastruktura, drogi leśne	778 136,00	622 509,00	Tak
SK	7	Zapobieganie	Infrastruktura, drogi leśne	79 689,00	63 751,00	Nie
SK	8	Zapobieganie	Wycinka i utrzymanie pasów przeciwpożarowych	371 433,00	297 146,00	Nie
SK	9	Zapobieganie	Infrastruktura, drogi leśne; inne działania naprawcze	504 977,00	403 982,00	Nie
SK	10	Odtwarzanie	Ponowne zalesianie, drogi leśne	1 495 292,00	1 196 234,00	Nie
SK	11	Odtwarzanie	Ponowne zalesianie	153 271,00	122 617,00	Nie

Streszczenie

IV

Komisja uważa, że zasadniczo środki zapobiegające klęskom żywiołowym w lasach przyczyniły się do osiągnięcia celów programów rozwoju obszarów wiejskich. Osiągnięto konkretne rezultaty i doszło do mniejszej liczby pożarów. Ponadto wyciągnięto wnioski, które są stosowane w odniesieniu do okresu 2014–2020, w szczególności jeżeli chodzi o zakres działania i ulepszone wytyczne.

V

Rozporządzenie dotyczące rozwoju obszarów wiejskich¹ stanowi, że działania z zakresu zapobiegania pożarom powinny obejmować obszary sklasyfikowane przez państwa członkowskie jako obszary wysokiego lub średniego ryzyka występowania pożarów zgodnie z ich planami ochrony lasów. Wspomniane plany ochrony lasów i programy leśne państw członkowskich na poziomie krajowym lub niższym niż krajowy lub równorzędne instrumenty zapewniły odpowiednią podstawę ukierunkowania i ustalania priorytetów podczas wyboru.

Komisja przeanalizowała sytuację sektora leśnego, w tym aspekty zapobiegania klęskom żywiołowym w lasach i ich monitorowania, w dokumencie roboczym służb Komisji z 2005 r. stanowiącym załącznik do komunikatu w sprawie realizacji strategii leśnej UE². Zgodnie z rozporządzeniem dotyczącym rozwoju obszarów wiejskich środki dotyczące leśnictwa powinny przyczyniać się do realizacji wspólnotowej strategii leśnej. Wspomniana wyżej strategia leśna obejmuje aspekty gospodarcze, środowiskowe i społeczne zrównoważonej gospodarki leśnej.

1 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.

2 Dokument roboczy służb Komisji – Załącznik do: komunikatu w sprawie realizacji strategii leśnej UE {COM(2005) 84 final} /* SEC/2005/0333 */ http://ec.europa.eu/agriculture/forest/1998-strategy-2006-action-plan/sec-2005-333_en.pdf

W odniesieniu do nowego okresu programowania Komisja przeanalizowała sytuację sektora leśnego w dokumencie roboczym służb Komisji z 2013 r. stanowiącym załącznik do komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego”³.

VI

W ramach praktyk w zakresie zrównoważonej gospodarki leśnej drogi leśne (lub inne inwestycje) zbudowane głównie w celu zapobiegania pożarom można również wykorzystywać do celów działań z zakresu zapobiegania innym zagrożeniom oraz robót odtworzeniowych i naprawczych, a także w celach rekreacyjnych lub gospodarczych. Stworzenie odpowiedniej sieci dróg leśnych przyczynia się nie tylko do lepszej ochrony lasów przed pożarami, lecz także do zrównoważonej wyceny ekonomicznej zasobów leśnych w wielu regionach. Często czynności te są konieczne, aby zapobiec całkowitej utracie społeczno-ekonomicznego znaczenia obszarów leśnych, która może prowadzić do ich porzucenia, a ostatecznie do większego ryzyka wystąpienia pożarów.

W odniesieniu do nowego okresu programowania przygotowano karty z wytycznymi w celu zapewnienia właściwej realizacji przedmiotowego działania przez państwa członkowskie lub regiony. Ponadto państwa członkowskie lub regiony będą musiały lepiej określić swoje potrzeby i motywy, jeżeli będą chciały zwiększyć gęstość sieci dróg.

3 COM(2013) 659 final: http://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy/index_en.htm

VII

W ramach zarządzania dzielonego Komisja przyjmuje krajowe lub regionalne programy rozwoju obszarów wiejskich, natomiast za ich realizację oraz zapewnienie opłacalności i wydajności wsparcia odpowiadają państwa członkowskie i ich instytucje zarządzające.

Jeżeli chodzi o wykorzystanie pracy fizycznej zamiast maszyn, niekiedy wybór taki może być związany z charakterystyką terenu (czynnikami orograficznymi, aspektami środowiskowymi itp.) i należy go postrzegać w szerszym kontekście rozwoju obszarów wiejskich.

VIII

Należy zachować właściwą równowagę między kosztami monitorowania i oceny oraz ewentualnymi korzyściami wynikającymi z tych czynności. Trudne, a tym samym kosztowne, jest w szczególności ustalenie łańcucha przyczynowego w przypadku pomiaru działań zapobiegawczych. Ponadto skuteczność poszczególnych interwencji w zakresie leśnictwa można ocenić dopiero po kilku latach lub nawet dekadach.

W odniesieniu do okresu 2014–2020 wprowadzono pewne ulepszenia. Na przykład wspólny system monitorowania i oceny będzie obejmował, w odniesieniu do działań zapobiegawczych, gromadzenie danych w zakresie nowego wskaźnika dotyczącego wspieranego obszaru. Ponadto przewiduje się sporządzenie w 2019 r. rozszerzonego rocznego sprawozdania z wykonania w celu uzyskania wartościowych wyników oceny. W ramach tego sprawozdania przeprowadzona zostanie ocena programu rozwoju obszarów wiejskich oraz przedstawione zostaną pierwsze wyniki dotyczące jego wydajności.

IX Akapit pierwszy b)

Komisja uważa, że lasy należące do obszarów Natura 2000 cechują się wysokimi walorami środowiskowymi oraz zapewniają znaczące i różnorodne usługi ekosystemowe. Ponadto szereg przepisów dotyczących obszarów Natura 2000 ma zastosowanie do wszystkich lasów w całej UE, zarówno na obszarach Natura 2000, jak i poza nimi, i w związku z tym rola lasów nienależących do obszarów Natura 2000 jest również bardzo istotna.

IX Akapit pierwszy c)

Komisja uważa, że nowe rozporządzenie dotyczące rozwoju obszarów wiejskich obejmuje zmienione działanie dotyczące ochrony i odtwarzania lasów. Nowe działanie może zapewnić wsparcie przeznaczone na finansowanie czynności związanych z zapobieganiem szkodom w lasach wyrządzanym przez pożary lasów, klęski żywiołowe i katastrofy oraz odtwarzaniem lasów, a także działań zapobiegawczych dotyczących szkodników i chorób, pod warunkiem że ryzyko wystąpienia danej klęski jest poparte dowodami naukowymi i potwierdzone przez publiczne organizacje naukowe.

IX Akapit pierwszy e)

W odniesieniu do wspieranych czynności dostępny jest już szereg zabezpieczeń środowiskowych. Na przykład w przypadku obszarów Natura 2000 system ochrony zgodny z art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej⁴ zapewnia unikanie wszelkiego znacznego pogorszenia stanu tych obszarów. Na innych obszarach oceny oddziaływania na środowisko przyczynią się również do zapobiegania skutkom ubocznym szkodliwym dla środowiska naturalnego. Ponadto w przypadku wszystkich działań współfinansowanych z funduszy UE można byłoby wprowadzić wymóg posiadania certyfikatu dobrej praktyki środowiskowej lub zrównoważonej gospodarki leśnej, wystawianego przez właściwe organy krajowe, jako warunek wstępny współfinansowania UE.

W nowym okresie programowania efekty działalności środowiskowej beneficjentów stanowią pierwszoplanowy czynnik przy realizacji różnych działań.

IX Akapit pierwszy f)

Komisja uważa, że jeżeli w programach stosuje się koszty standardowe, państwa członkowskie lub regiony zapewniają, aby odpowiednie obliczenia były adekwatne, dokładne i określone z góry w sposób rzetelny, uczciwy i możliwy do sprawdzenia. Do wykonania obliczeń dotyczących wszystkich kosztów standardowych lub potwierdzenia adekwatności obliczeń należy wyznaczyć niezależny organ.

⁴ Dyrektywa Rady 92/43/EWG

IX Akapit pierwszy g)

Obecnie są przygotowywane i omawiane z państwami członkowskimi wytyczne dotyczące kontroli i kar w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich. Załącznik I do tego dokumentu zawiera listę kontrolną dla państw członkowskich służącą do oceny ekonomicznego uzasadnienia kosztów.

IX Akapit drugi a)

Komisja realizuje obecnie to zalecenie.

Konieczność odpowiedniego opisu działań zapobiegawczych uwzględniona jest w sekcji dotyczącej analizy potrzeb w strategii programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020, a w niektórych przypadkach również na poziomie umów partnerstwa.

Komisja bada przedłożone programy rozwoju obszarów wiejskich oraz sprawdza logikę interwencji i potrzebę działań zapobiegawczych podczas okresu zatwierdzania programu, a także wymaga, aby działania zapobiegawcze opierały się na planie ochrony dla danego obszaru.

IX Akapit drugi b)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja zbada wraz z organami krajowymi możliwość działania na odpowiednim poziomie w dziedzinie wspólnych kryteriów podstawowych umożliwiających rozróżnienie obszarów leśnych, które mają zostać sklasyfikowane jako obszary niskiego, średniego i wysokiego ryzyka wystąpienia pożaru.

IX Akapit drugi c)

Komisja realizuje obecnie to zalecenie.

Komisja przeprowadza kontrole zgodności w państwach członkowskich w celu weryfikacji zgodności poniesionych wydatków z przepisami. Jeżeli w trakcie kontroli wykrywa się uchybienia, stosuje się korekty finansowe.

Działania i agencje płatnicze podlegające kontroli określa się na podstawie analizy ryzyka. Znaczenie finansowe odgrywa główną rolę w kwantyfikacji ekspozycji na ryzyko. Oznacza to, że jeżeli obszar rozpatrywany do celów kontroli cechuje się wysokimi wydatkami, przypisanie mu wysokiego poziomu ryzyka i przeprowadzenie kontroli jest bardziej prawdopodobne. Działanie 226 poddano kontroli w 2014 r. i zostanie ono poddane kontroli również w 2015 r.

IX Akapit drugi d)

Komisja realizuje obecnie to zalecenie poprzez ramy prawne dotyczące programów rozwoju obszarów wiejskich i dodatkowe wytyczne.

Nowe działanie obejmuje szerszy zakres czynników ryzyka i szkód. W odniesieniu do okresu 2014–2020 odpowiednie karty działania służące jako wytyczne obejmują szczegółowe wymogi i wyjaśnienia, dzięki czemu mogą stanowić narzędzie wspomagające państwa członkowskie w opracowaniu odpowiedniej koncepcji działania.

Państwom członkowskim/regionom zwrócono uwagę, że w razie niepewności co do celu działania istnieją inne działania specjalnie ukierunkowane na podwyższenie wartości gospodarczej lasów.

IX Akapit drugi e)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Wprowadzono już pewne dostosowania: na przykład wspólny system monitorowania i oceny na okres 2014–2020 będzie obejmował, w odniesieniu do działań zapobiegawczych, gromadzenie danych w zakresie nowego wskaźnika dotyczącego wspieranego obszaru.

W 2019 r. wprowadzone zostanie rozszerzone roczne sprawozdanie z wykonania w celu wcześniejszego uzyskania wartościowych wyników oceny. Rozszerzone roczne sprawozdanie z wykonania obejmuje ocenę rezultatów programu i w miarę możliwości ocenę skutków.

Wstęp

01

Komisja uważa, że ponieważ lasy stanowią przestrzeń wielofunkcyjną oraz służącą celom gospodarczym, społecznym i środowiskowym poprzez zapewnianie ważnych usług ekosystemowych, ich różnych funkcji nie można całkowicie rozdzielić. W związku z tym działania w zakresie leśnictwa ukierunkowane przede wszystkim na cele gospodarcze mogą również służyć celom społecznym i środowiskowym. Interwencje mające głównie charakter ochronny mogą również przynosić korzyści społeczne i gospodarcze oraz inne korzyści środowiskowe. Podczas opracowywania koncepcji działań w zakresie leśnictwa, zarządzania nimi i ich kontroli uwzględnic należy szczególnie charakter procesów w leśnictwie.

04

Zmniejszenie powierzchni spalonych obszarów może wynikać z prawidłowego wdrożenia systemów zapobiegania pożarom lasów ułatwionego przez działanie.

Statystyki mogą pokazywać, że powierzchnia spalonych obszarów utrzymuje się mniej więcej na stałym poziomie, co nie oznacza, że nie występuje zwiększone zagrożenie pożarem lasu lub innymi katastrofami.

05

Požary lasów mają również znaczne skutki społeczno-gospodarcze, gdyż wpływają na życie osób, których środki utrzymania zależą od gospodarki leśnej, wywołują zakłócenia na rynkach drewna oraz powodują ofiary w ludziach.

Uwagi

21 Podpunkt pierwszy

Komisja uważa, że bieżące prace grupy ekspertów ds. pożarów lasów Komisji Europejskiej i Stałego Komitetu ds. Leśnictwa, działających jako platforma konsultacji i wymiany informacji z państwami członkowskimi, zapewniają Komisji stosowne informacje dotyczące pożarów lasów i innych katastrof, w tym szkodników i chorób. Przedłożone programy rozwoju obszarów wiejskich zawierają rozdział odnoszący się do opisu lasów i sytuacji środowiskowej, a informacje te są pomocne przy ocenie wniosków w ramach programu.

Ponadto opracowanie modułu dotyczącego lasów i zjawisk katastrofalnych w ramach europejskiego systemu informacji o lasach zgodnie z ostatnim komunikatem dotyczącym strategii leśnej UE umożliwi poszerzenie wiedzy o klęskach żywiołowych związanych z lasami.

21 Podpunkt drugi

Programy rozwoju obszarów wiejskich obejmują analizę SWOT, która pomaga państwom członkowskim i regionom w dokonywaniu strategicznych wyborów dotyczących priorytetów, celów i działań uwzględnianych w programie oraz powinna umożliwiać określenie poziomu bazowego do celów monitorowania i oceny programu.

Wspólna odpowiedź do pkt 22–24

W państwach członkowskich leżących w obszarze od koła podbiegunowego do Oceanu Indyjskiego (wyspa Reunion FR) wstępują istotne różnice biogeograficzne i różnice związane z klimatem, w związku z czym klasyfikacja lasów pod względem zagrożenia pożarem powinna odzwierciedlać charakterystykę regionu, którego dotyczy ryzyko pożaru.

Zgodnie z rozporządzeniem (EWG) nr 2158/92 klasyfikację proponuje państwo członkowskie, a Komisja ją zatwierdza.

W ramach obecnego Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich państwa członkowskie nie muszą przedstawiać Komisji propozycji wyznaczenia obszarów o różnych poziomach ryzyka wystąpienia pożarów. Wyznaczenie takich obszarów należy do kompetencji państw członkowskich. Wszystkie nowe państwa członkowskie mają przedstawicieli w grupie ekspertów ds. pożarów lasów i współpracują w ramach europejskiego systemu informacji o pożarach lasów. W związku z tym informacje dotyczące pożarów lasów są dostępne. Przepisy te wskazują na wspólną intencję Komisji i państw członkowskich, aby w jak największym stopniu zachować ukierunkowanie i spójność środków zapobiegających pożarom lasów, uwzględniając znaczące różnice między warunkami biogeograficznymi państw członkowskich.

Jednym z celów utworzenia europejskiego systemu informacji o pożarach lasów jest zapewnienie zharmonizowanych informacji na temat pożarów lasów w całej Europie. Informacje te są konieczne w przypadku działań w ramach współpracy w zakresie zapobiegania pożarom lasów i ich zwalczania.

25

Służby Komisji podczas analizy programów rozwoju obszarów wiejskich mają wiedzę na temat ogólnego ryzyka wystąpienia pożarów lasów w danym państwie członkowskim lub regionie.

Komisja zaproponowała metodykę oceny ryzyka wystąpienia pożarów lasów w kontekście działań w ramach europejskiego systemu informacji o pożarach lasów. Konieczne są jednak dodatkowe prace we współpracy z państwami członkowskimi w celu sporządzenia zharmonizowanej mapy ryzyka wystąpienia pożarów lasów w Europie.

26

Komisja wezwała władze Słowacji do dokonania gruntownego przeglądu metodyki klasyfikacji obszarów leśnych pod względem ryzyka wystąpienia pożarów w piśmie z uwagami, do którego odniesiono się podczas negocjacji dotyczących programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020. Komisja wspólnie z władzami Słowacji dokładnie przeanalizuje określenie potrzeb na okres 2014–2020, uwzględniając długoterminowe dane dotyczące występowania pożarów oraz proporcjonalność finansowania w odniesieniu do zapobiegania.

27

Komisja uważa, że posiada obszerne informacje na temat przebiegu występowania klęsk żywiołowych i innych katastrof w przeszłości, prognoz dotyczących przebiegu ich występowania w przyszłości oraz możliwego rozwoju szkodników i chorób dzięki europejskiemu systemowi informacji o lasach i dzięki badaniom (np. na temat przystosowania się lasu do zmiany klimatu⁵ lub innym badaniom na temat katastrof⁶). Informacje te jednak nie zostały jeszcze zharmonizowane dla wszystkich państw członkowskich. W przypadku wniosków państw członkowskich dotyczących uruchomienia Funduszu Solidarności Unii Europejskiej po poważnych klęskach oraz ich wniosków dotyczących zmiany programów rozwoju obszarów wiejskich, Komisja również monitoruje dalszy rozwój sytuacji. Ponadto państwa członkowskie regularnie informują Stały Komitet ds. Leśnictwa o poważnych zdarzeniach ekstremalnych.

28

Komisja pracuje obecnie nad stworzeniem europejskiego systemu informacji o lasach. Prototyp tego systemu będzie dostępny w grudniu 2014 r. i wtedy też zostanie on przedstawiony Stałemu Komitetowi ds. Leśnictwa.

29

Komisja uważa, że dzięki bezpośrednim kontaktom z państwami członkowskimi i regionami, regularnym spotkaniom szefów administracji leśnej państw UE oraz bieżącym pracom Stałego Komitetu ds. Leśnictwa i europejskiemu systemowi informacji o lasach posiada odpowiedni poziom wiedzy na temat rodzajów klęsk żywiołowych mających wpływ na lasy oraz na temat potrzeb w zakresie zapobiegania katastrofom, aby dokonać analizy programów rozwoju obszarów wiejskich.

30

Biorąc pod uwagę, że nie ma wspólnej definicji „najcenniejszych obszarów leśnych”, Komisja opowiada się za opracowywaniem pewnego rodzaju „programu ramowego działań priorytetowych” do celów współfinansowania ze środków UE, podobnie jak ma to miejsce w przypadku programów już istniejących we wszystkich państwach członkowskich, dotyczących finansowania sieci Natura 2000 z różnych funduszy UE. Priorytety państw członkowskich sformułowane w tym programie ramowym byłyby następnie odzwierciedlone przy wyborze.

Wspólna odpowiedź do pkt 31–33

Jednym z kryteriów ustalonych przez instytucję zarządzającą do celów wyboru operacji jest spójność z regionalnym programem leśnym i z innymi narzędziami planowania w odniesieniu do lasów. Zapewnia to określoną jakość wybranych operacji, a za priorytetowe uznaje się interwencje w obszarach wyższego ryzyka wystąpienia pożarów lasów.

Ponadto w odniesieniu do programów zapobiegania pożarom lasów wspieranych w ramach funduszy UE od 1992 r. państwa członkowskie uzyskały znaczącą fachową wiedzę w zakresie ustalania priorytetowego charakteru projektów.

Na poziomie regionalnym lub na poziomie państw członkowskich plany ochrony lasów zawierają informacje dotyczące sposobów postępowania w przypadku pożarów lasów i innych klęsk. Informacje są również dostępne na poziomie administracyjnym prowincji (poziom NUTS 3) i dotyczą lokalizacji, wielkości i przyczyny pożarów lasów. W odniesieniu do nowego okresu programowania Komisja wymagała, aby potrzeby w zakresie zapobiegania i ochrony w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich były uwzględnione w planie ochrony lasów.

34

Austria wprowadziła system wyboru projektów, który został zatwierdzony przez komitet monitorujący w dniu 19 czerwca 2014 r. System stanowi trzystopniowe podejście oparte na warunkach kwalifikowalności opisanych w działaniach, dodatkowych przepisach krajowych, a w stosownych przypadkach na bardziej szczegółowych kryteriach. Ten nowy system powinien zapewnić wysoki poziom jakości operacji wybranych na okres programowania 2014–2020.

5 Impacts of Climate Change on European Forests and Options for Adaptation http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/euro_forests/index_en.htm

6 <http://ec.europa.eu/environment/forests/studies.htm>

35

Od 2012 r. państwa członkowskie tworzyły programy ramowe działań priorytetowych w celu finansowania ich sieci Natura 2000. W nowym okresie finansowania te programy ramowe działań priorytetowych będą stanowiły najszybsze narzędzie uporządkowania działań według ich ważności na obszarach Natura 2000. Komisja zadba o to, aby działania zaproponowane w odniesieniu do obszarów Natura 2000 były zgodne z odpowiednimi programami ramowymi działań priorytetowych państw członkowskich, ale odpowiedni priorytetowy charakter nadany zostanie również działaniom na innych obszarach cennych z punktu widzenia ekologii, na przykład w parkach narodowych.

Komisja uważa, że lasy stanowią przestrzeń wielofunkcyjną, a walory środowiskowe należy postrzegać we właściwym kontekście. W związku z tym kryteria wyboru określone w programach powinny również uwzględniać inne aspekty zrównoważonej gospodarki leśnej.

Ponadto szereg przepisów dotyczących obszarów Natura 2000 ma zastosowanie do wszystkich lasów w całej UE, zarówno na obszarach Natura 2000, jak i poza nimi.

Ramka 1

Władze Słowacji zaproponowały włączenie do kryteriów wyboru kryteriów środowiskowych w ramach poddziałań 8.3 i 8.4 (zapobieganie szkodom w lasach i odtwarzanie lasów) w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020.

Jeżeli chodzi o konkretne interwencje we Francji, wybór powinien być dokonany zgodnie z warunkami lokalnymi. W przypadku suchych gleb piaszczystych o bardzo niewielkiej ilości materii organicznej w górnej warstwie zastosowanie spychaczy można uznać za właściwe, gdyż może to zapewnić szybkie rozwiązanie mające na celu odtworzenie zniszczonego obszaru. W przypadku niektórych obszarów ze względu na szczególne warunki biogeograficzne konieczna jest właściwa szybka reakcja, aby zapobiec rozprzestrzenianiu się szkodników i chorób (które może mieć negatywny wpływ na lasy nieuszkodzone lub chronione), przy czym zmniejszenie ryzyka wystąpienia pożarów lasów i zapobieganie pustynnieniu powinny stanowić ważny priorytet.

37

Drogi leśne służące zapobieganiu pożarom można wykorzystywać również w innych celach. Odgrywają one znaczącą rolę przy odtwarzaniu i zapobieganiu negatywnym skutkom katastrof. Ponadto budowanie dwóch rodzajów dróg, jednego w celu zapobiegania pożarom lasów, a drugiego do innych celów, prowadziło do nieskutecznej i kosztownej inwestycji.

W Słowacji drogi leśne zbudowane w celu zapobiegania pożarom lasów w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich były w skuteczny sposób wykorzystywane podczas czynności odtworzeniowych po ostatnich huraganach i silnych wiatrach. Poprawa dostępu pomogła w zminimalizowaniu ryzyka dalszych katastrof (pożarów lub ataków szkodników); odpowiedni dostęp umożliwił także zminimalizowanie wżruszenia gleby, co ocaliło materię organiczną gleby i okazało się korzystne dla flory i fauny gleby.

Nie istnieją skuteczne sposoby ochrony lasów przed katastrofami spowodowanymi przez wiatr lub śnieg. W związku z tym czynności skupiają się głównie na zapobieganiu pożarom lasów. Działania zapobiegawcze nigdy nie są związane z powstałymi szkodami o charakterze abiotycznym, lecz mają na celu zapobieganie takim szkodom. W związku z tym udział wsparcia ze środków publicznych przeznaczonych na finansowanie działań zapobiegawczych przeciwko pożarom nie ma bezpośredniego związku ze szkodami spowodowanymi przez pożar.

Zobacz także odpowiedź do pkt 50.

38

Przeprowadzanie ocen ryzyka w odniesieniu do lasów finansowane jest z funduszy UE i z funduszy krajowych. Austria przydziela różnym regionom pewne środki finansowe z funduszy UE (w ramach kwot). Pozostała część finansowana jest z funduszy krajowych.

Wspólna odpowiedź do pkt 39–41

Budżet działania 226 jest dostępny dla wszystkich rodzajów lasów, prywatnych i publicznych. Chociaż w trakcie realizacji programu lasy publiczne otrzymały wyższe wsparcie finansowe, to pod względem liczby hektarów, na które przydzielono wsparcie, proporcje się wyrównują. Zgodnie z rocznym sprawozdaniem z postępów za 2013 r. dotyczącym Andaluzji 78 % obszarów leśnych, na które przydzielono wsparcie, stanowiły lasy prywatne.

Komisja uważa, że w gestii państw członkowskich i instytucji zarządzających leży wybór najlepszych projektów, z uwzględnieniem ich warunków społeczno-gospodarczych i geograficznych, oraz uzasadnienie adekwatności obliczeń zastosowanych kosztów.

Wsparcie czynności pracochłonnych może być związane z charakterystyką terenu (czynnikami orograficznymi, aspektami środowiskowymi itp.) i należy je postrzegać w szerszym kontekście rozwoju obszarów wiejskich.

42

Komisja uważa, że wypalanie jako metoda oczyszczania obszarów stanowi bardzo ryzykowne działanie. Podlega ono bardzo restrykcyjnym warunkom administracyjnym i nie jest akceptowane społecznie.

44

Komisja uważa, że ze względu na zwiększoną częstotliwość i natężenie fali upałów oraz długotrwałych suszy („główna przyczyna”), które w pewnych warunkach mogą również zostać określone jako klęski żywiołowe, w ramach niektórych programów wprowadzono działania mające na celu zapobieganie „wtórnym szkodom” (szkodnikom i chorobom), tj. zapobieganie rozprzestrzenianiu się na większą skalę szkód powodujących poważne konsekwencje środowiskowe i społeczno-gospodarcze. W związku z tym można uznać, że interwencje wspierane poprzez działania w ramach rozwoju obszarów wiejskich z powodzeniem przyczyniają się do osiągnięcia celów działania i odnośnych programów.

45

Komisja zdaje sobie sprawę, że w trakcie okresu programowania Austria napotkała problemy związane z realizacją działań 224 i 225. Mimo ciągłego zachęcania działania te nie zostały zrealizowane z powodzeniem. Z tego względu Austria zatwierdziła projekty mające na celu zachowanie potencjału leśnego także w ramach działania 226.

46

Komisja uważa, że zróżnicowanie lasów oraz wprowadzenie różnych gatunków drzew w oparciu o dostępną wiedzę na temat interakcji między lasem a klimatem może zwiększyć odporność lasów na liczne kłęski żywiołowe i pożary oraz poprawić przystosowalność do zmiany klimatu. Zróżnicowanie to należy wprowadzić przed wystąpieniem kłęski żywiołowej w oparciu o opinie ekspertów, plany ochrony lasów i długoterminowe strategie przystosowania do zmiany klimatu.

47

Ze względu na zwiększenie częstotliwości lub natężenia ekstremalnych zjawisk meteorologicznych przewidywane w sprawozdaniu Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu⁷ Komisja uważa, że działanie to jest odpowiednie, aby zapewnić szybką reakcję na przyszłe katastrofy.

Jeżeli chodzi o drewno bukowe, nie tylko owady, lecz także różne rodzaje grzybów mogą uszkodzić drewno, powodując znaczne straty wartości oraz ryzyko rozprzestrzeniania się szkodników i chorób na nienaruszone obszary leśne, co ma szkodliwy wpływ na uprzednio zdrowe ekosystemy.

Konkretna sprawa zidentyfikowana przez Trybunał zostanie zbadana przez Komisję.

⁷ https://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/SREX_FD_SPM_final.pdf

Ramka 3

Sytuacja ulegała poprawie. W Akwitanii wykorzystuje się obecnie zdjęcia satelitarne w celu obserwacji zniszczonych obszarów. Każda zniszczona działka jest kontrolowana przez eksperta, który sprawdza skalę zniszczeń przed wystąpieniem o rekompensatę. Następnie służby państwowe rozpatrują wnioski i przeprowadzają wyrwykowe kontrole na miejscu przed przyznaniem rekompensaty.

Władze Słowacji przyznały się do błędu administracyjnego i poinformowały Komisję, że odnośne procedury wewnętrzne zostały już uaktualnione.

50

Drogi leśne mogą służyć licznym celom: ułatwianiu dostępu w przypadku pożarów lasów, zapewnieniu dostępu w przypadku operacji zapobiegawczych przeciwko pożarom, a także pozyskiwaniu drewna i innych produktów leśnych.

Komisja jest zdania, że drogi leśne zbudowane w celu zapobiegania pożarom mogą również służyć innym celom, pod warunkiem że alternatywne zastosowanie nie przeszkadza w pełnieniu ich pierwotnej funkcji.

Zobacz także odpowiedź do pkt 51.

51

Wykorzystanie dróg leśnych do celów gospodarczych nie podważa ich roli w zapobieganiu pożarom lasów. Trzebież i usuwanie biomasy stanowią ważny element środków zapobiegających pożarom lasów. Drogi wykorzystywane są również w celu transportu drewna jako element niezbędnych działań zapobiegawczych. Zasadniczo wielofunkcyjne zastosowanie tych dróg zwiększa opłacalność inwestycji.

52

Wykorzystanie dróg leśnych do celów gospodarczych nie może podważać ich zdolności do służenia celom związanym z zabieganiem pożarom lasów.

53

Komisja uważa, że ze względu na fakt, iż w całej UE lokalne lasy, warunki biogeograficzne, geologiczne i środowiskowe znacznie się różnią, określenie na poziomie UE kryteriów dotyczących minimalnych wymogów może stanowić problem. Takie minimalne wymogi należy określić na jak najwłaściwszym poziomie.

Ponadto stworzenie odpowiedniej sieci dróg leśnych przyczyni się nie tylko do lepszej ochrony lasów przed pożarami, lecz także do zrównoważonej wyceny ekonomicznej zasobów leśnych w wielu regionach. Jest to często konieczne, aby zapobiec całkowitej utracie społeczno-ekonomicznego znaczenia obszarów leśnych, która może prowadzić do ich porzucania, a ostatecznie także do większego ryzyka wystąpienia pożarów.

54

Komisja uważa, że gęstość dróg leśnych może być większa lub mniejsza w zależności od lokalnych warunków biogeograficznych i geologicznych. Ponadto drogi leśne mogą służyć kilku obszarom i gospodarstwom, może się również zdarzyć, że niektóre odcinki dróg leśnych obejmują obszary, na których już występuje odpowiedni poziom gęstości dróg. W ramach programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 Komisja wezwała władze Słowacji do uwzględnienia, jako jednego z kryteriów wyboru, gęstości dróg na danym obszarze.

Ramka 5

Zmienne stawki pomocy nie były wykluczone w ubiegłym okresie programowania. Nie są one jednak dozwolone w nowym okresie programowania.

Ramka 5, przykład 2

Zobacz odpowiedź do pkt 57.

57

Wsparcie czynności pracochłonnych może być związane z charakterystyką terenu (czynnikami orograficznymi, aspektami środowiskowymi itp.) i należy je postrzegać w szerszym kontekście rozwoju obszarów wiejskich. Wykorzystanie pracy fizycznej może wiązać się z metodami bardziej ekologicznymi i ważnymi korzyściami społeczno-gospodarczymi, które stanowią również jeden z celów polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Ramka 6

Poziomy kosztów mogą różnić się w zależności od warunków środowiskowo-geograficznych i geologicznych, a także innych czynników. Mogą również istnieć przyczyny całkowicie uniemożliwiające zastosowanie maszyn lub wymagające zastosowania drogich maszyn ze względu np. na nachylenie terenu, trudny dostęp, zasady środowiskowe itd.

58

Komisja wezwała władze Słowacji do uwzględnienia weryfikacji ekonomicznego uzasadnienia kosztów w programach rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020.

60

Na niektórych obszarach liczba usługodawców w odniesieniu do określonych zadań jest ograniczona.

61

Komisja uważa, że za zapewnienie wydajności wsparcia na poziomie projektu odpowiadają instytucje zarządzające.

Efektu *deadweight* jako takiego należy unikać poprzez zapewnienie dokonywania inwestycji dopiero po złożeniu wniosku o wsparcie lub po przyznaniu wsparcia. W przeciwnym razie ocena efektu *deadweight* może stać się dość subiektywna i prowadzić do nierównego traktowania wnioskodawców.

62

W okresie 2014–2020 w odniesieniu do projektów inwestycyjnych wydatkami kwalifikowalnymi zgodnie z art. 60 ust. 2 rozporządzenia 1305/2013 są tylko wydatki poniesione po przedłożeniu wniosku przez beneficjenta. Państwa członkowskie mogą nawet wyznaczyć późniejszy moment, np. moment wydania decyzji o udzieleniu dotacji.

63

Komisja jest zdania, że odpowiedź beneficjenta należałoby dokładniej zbadać, aby wyjaśnić, na jakich warunkach i jak skutecznie można by zrealizować taką inwestycję, i czy pierwotny cel mógłby w ogóle zostać osiągnięty w przypadku braku jakiegokolwiek wsparcia w ramach działania.

64

W pewnych granicach „kwalifikowalny hektar” zgłoszony w celu aktywowania uprawnień do płatności może obejmować drzewa, krzewy lub zarośla.

Ograniczenie nadmiernego rozrostu tych drzew, krzewów lub zarośli może zmniejszyć ryzyko wystąpienia pożarów lasów na działce i otaczających ją obszarach leśnych.

Wspólna odpowiedź do pkt 65–67

Komisja uważa, iż ze względu na fakt, że naturalne procesy zachodzące w lasach mają złożony charakter oraz że wymierne efekty niektórych interwencji mogą wystąpić dopiero po kilku latach lub dekadach, środki zapobiegające klęskom żywiołowym w lasach należy postrzegać w szerszym kontekście rozwoju obszarów wiejskich i w perspektywie długoterminowej. Inwentaryzacje lasów w państwach członkowskich, które można powtarzać co 10–20 lat, oraz inne programy w zakresie monitorowania lasów mogą dostarczyć informacji na temat zmian. Działania w zakresie leśnictwa zostały opracowane i są realizowane w oparciu o informacje i doświadczenia zdobyte w trakcie długotrwałego, trwającego przez 100–150 lat, stosowania modelu gospodarki leśnej zarządzanego przez instytuty badawcze i uniwersytety państw członkowskich zajmujące się sektorem leśnictwa.

68

W celu zachowania proporcjonalności we wspólnych ramach monitorowania i oceny na lata 2007–2013 wprowadzono zestaw wspólnych wskaźników produktu umożliwiających agregację i porównanie poszczególnych programów rozwoju obszarów wiejskich oraz opracowanych w taki sposób, aby były istotne w znaczącej większości przypadków. W celu zilustrowania sytuacji specyficznych w stosownych przypadkach państwa członkowskie mogą zastosować dodatkowe wskaźniki.

Wspólny system monitorowania i oceny na okres 2014–2020 będzie obejmował, w odniesieniu do działań zapobiegawczych, gromadzenie danych w zakresie nowego wskaźnika dotyczącego wspieranego obszaru. Wypełni to lukę zidentyfikowaną we wspólnych ramach monitorowania i oceny za okres 2007–2013.

69

Z obserwacji wynika, że ze względu na złożoność różnych działań i istniejące wzajemne powiązania między różnymi działaniami w wielu przypadkach nie ma sensu dzielić wskaźników rezultatu na zbyt szczegółowe poziomy. Z tego względu we wspólnych ramach monitorowania i oceny na okres programowania 2014–2020 Komisja postanowiła oceniać rezultaty na poziomie danego obszaru.

70

Wskaźnik ten stanowi jeden z elementów systemu oceny. Nowy system oceny należy rozpatrywać globalnie.

71

Komisja stwierdziła, że w kontekście programów rozwoju obszarów wiejskich ocena śródkresowa miała ograniczoną wartość dodaną. W związku z tym wymóg dotyczący przeprowadzania oceny śródkresowej został zniesiony w odniesieniu do okresu programowania 2014–2020.

72

Zobacz odpowiedzi do pkt 69 i 71.

73

Chociaż średnia powierzchnia spalonego obszaru w UE nie zwiększa się, często roczne szkody wyrządzone przez pożary koncentrują się w zaledwie kilku państwach. Z roku na roku dotyczy to innych państw (np. Portugalii i Hiszpanii w 2003 r., Portugalii w 2005 r., Włoch i Grecji w 2007 r., Hiszpanii w 2012 r. itd.). Każdego roku w określonych regionach może dochodzić do ekstremalnego zagrożenia pożarem ze względu na lokalną gorącą i suchą pogodę w połączeniu z silnymi wiatrami. W związku z tym w danych latach w określonych państwach mogą występować ekstremalne pożary spowodowane przeważającymi warunkami meteorologicznymi powodującymi zagrożenie pożarowe na obszarach basenu Morza Śródziemnego lub w innych miejscach w Europie.

Na poziomie państw członkowskich obserwowane różnice tendencji są często spowodowane warunkami ekstremalnego zagrożenia pożarami występującego w danych latach w badanym szeregu czasowym, co widoczne jest podczas corocznej analizy danych w porównaniu ze wskaźnikami zagrożenia pożarowego wywołanego warunkami meteorologicznymi⁸.

74

Komisja uznaje, że istnieje istotne doświadczenie w odniesieniu do charakteru środków zapobiegawczych, włącznie z wiedzą na temat ich wydajności i skuteczności dla obszarów objętych programem. Szereg projektów i programów w zakresie zapobiegania klęskom żywiołowym w lasach otrzymało wsparcie z funduszy UE, a w ciągu ostatnich 20 lat przeprowadzono kilkanaście studiów i projektów badawczych.

⁸ San-Miguel-Ayanz J., Moreno J.M., Camia A., „Analysis of large fires in European Mediterranean landscapes: Lessons learned and perspectives”, *Forest Ecology and Management*, 294, 2013, s. 11–22.

Wnioski i zalecenia

76

Komisja uważa, że zasadniczo środki zapobiegające klęskom żywiołowym w lasach z powodzeniem przyczyniają się do osiągnięcia celów programów rozwoju obszarów wiejskich. Osiągnięto konkretne rezultaty i doszło do mniejszej liczby pożarów. Ponadto wyciągnięto wnioski, które są stosowane w odniesieniu do okresu 2014–2020, w szczególności jeżeli chodzi o zakres działania i ulepszone wytyczne.

78

Rozporządzenie dotyczące rozwoju obszarów wiejskich⁹ stanowi, że działania z zakresu zapobiegania pożarom powinny obejmować obszary sklasyfikowane przez państwa członkowskie jako obszary wysokiego lub średniego ryzyka występowania pożarów zgodnie z ich planami ochrony lasów. Wspomniane plany ochrony lasów i programy leśne państw członkowskich na poziomie krajowym lub niższym niż krajowy lub równorzędne instrumenty zapewniły odpowiednią podstawę ukierunkowania i ustalania priorytetów podczas wyboru.

Komisja przeanalizowała sytuację sektora leśnego, w tym aspekty zapobiegania klęskom żywiołowym w lasach i ich monitorowania, w dokumencie roboczym służb Komisji z 2005 r. stanowiącym załącznik do komunikatu w sprawie realizacji strategii leśnej UE. Zgodnie z rozporządzeniem dotyczącym rozwoju obszarów wiejskich środki dotyczące leśnictwa powinny przyczyniać się do realizacji wspólnotowej strategii leśnej. Wspomniana wyżej strategia leśna obejmuje aspekty gospodarcze, środowiskowe i społeczne zrównoważonej gospodarki leśnej.

⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.

W odniesieniu do nowego okresu programowania Komisja przeanalizowała sytuację sektora leśnego w dokumencie roboczym służb Komisji z 2013 r. stanowiącym załącznik do komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego”¹⁰.

Zalecenie 1, państwa członkowskie powinny, Tiret drugie

Komisja uważa, że lasy należące do obszarów Natura 2000 cechują się wysokimi walorami środowiskowymi oraz zapewniają znaczące i różnorodne usługi ekosystemowe. Ponadto szereg przepisów dotyczących obszarów Natura 2000 ma zastosowanie do wszystkich lasów w całej UE, zarówno na obszarach Natura 2000, jak i poza nimi, i w związku z tym rola lasów nienależących do obszarów Natura 2000 jest również bardzo istotna.

Zalecenie 1, Komisja powinna, tiret pierwsze

Komisja realizuje obecnie to zalecenie.

Konieczność odpowiedniego opisu działań zapobiegawczych uwzględniona jest w sekcji dotyczącej analizy potrzeb w strategii programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020, a w niektórych przypadkach również na poziomie umów partnerstwa.

Komisja bada przedłożone programy rozwoju obszarów wiejskich oraz sprawdza logikę interwencji i potrzebę działań zapobiegawczych podczas okresu zatwierdzania programu, a także wymaga, aby działania zapobiegawcze opierały się na planie ochrony dla danego obszaru.

¹⁰ COM(2013) 659 final: http://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy/index_en.htm

Zalecenie 1, Komisja powinna, tiret drugie

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja zbada wraz z właściwymi organami krajowymi możliwość działania na odpowiednim poziomie w dziedzinie wspólnych kryteriów podstawowych umożliwiających rozróżnienie obszarów leśnych, które mają zostać sklasyfikowane jako obszary niskiego, średniego i wysokiego ryzyka wystąpienia pożaru.

79

W ramach praktyk w zakresie zrównoważonej gospodarki leśnej drogi leśne (lub inne inwestycje) zbudowane głównie w celach zapobiegania pożarom można również wykorzystywać do celów działań z zakresu zapobiegania innym zagrożeniom oraz robót odtworzeniowych i naprawczych, a także w celach rekreacyjnych lub gospodarczych. Stworzenie odpowiedniej sieci dróg leśnych przyczynia się nie tylko do lepszej ochrony lasów przed pożarami, lecz także do zrównoważonej wyceny ekonomicznej zasobów leśnych w wielu regionach. Często czynności te są konieczne, aby zapobiec całkowitej utracie społeczno-ekonomicznego znaczenia obszarów leśnych, która może prowadzić do ich porzucenia, a ostatecznie do zwiększenia ryzyka wystąpienia pożarów.

W odniesieniu do nowego okresu programowania przygotowano karty z wytycznymi w celu zapewnienia właściwej realizacji przedmiotowego działania przez państwa członkowskie lub regiony. Ponadto państwa członkowskie lub regiony będą musiały lepiej określić swoje potrzeby i motywy, jeżeli będą chciały zwiększyć gęstość sieci dróg.

Zalecenie 2, państwa członkowskie powinny, tiret pierwsze

Komisja uważa, że nowe rozporządzenie dotyczące rozwoju obszarów wiejskich obejmuje zmienione działanie dotyczące ochrony i odtwarzania lasów. Nowe działanie może zapewnić wsparcie przeznaczone na finansowanie czynności związanych z zapobieganiem szkodom w lasach wyrządzanym przez pożary lasów, klęski żywiołowe i katastrofy oraz odtwarzaniem lasów, a także działań zapobiegawczych dotyczących szkodników i chorób, pod warunkiem że ryzyko wystąpienia danej klęski jest poparte dowodami naukowymi i potwierdzone przez publiczne organizacje naukowe.

Zalecenie 2, państwa członkowskie powinny, tiret trzecie

W opinii Komisji dostępny jest już szereg zabezpieczeń środowiskowych w odniesieniu do wspieranych czynności. Na przykład w przypadku obszarów Natura 2000 system ochrony zgodny z art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej zapewnia unikanie wszelkiego znacznego pogorszenia stanu tych obszarów. Na innych obszarach oceny oddziaływania na środowisko przyczynią się również do zapobiegania skutkom ubocznym szkodliwym dla środowiska naturalnego. Ponadto w przypadku wszystkich czynności współfinansowanych z funduszy UE można byłoby wprowadzić wymóg posiadania certyfikatu dobrej praktyki środowiskowej lub zrównoważonej gospodarki leśnej, wystawianego przez właściwe organy krajowe, jako warunek wstępny współfinansowania UE.

W nowym okresie programowania efekty działalności środowiskowej beneficjentów stanowią pierwszoplanowy czynnik przy realizacji różnych działań.

Zalecenie 2, Komisja powinna, tiret pierwsze

Komisja realizuje obecnie to zalecenie.

Komisja przeprowadza kontrole zgodności w państwach członkowskich w celu weryfikacji zgodności poniesionych wydatków z przepisami. Jeżeli w trakcie kontroli wykrywa się uchybienia, stosuje się korekty finansowe.

Działania i agencje płatnicze podlegające kontroli określa się na podstawie analizy ryzyka. Znaczenie finansowe odgrywa główną rolę w kwantyfikacji ekspozycji na ryzyko. Oznacza to, że jeżeli obszar rozpatrywany do celów kontroli cechuje się wysokimi wydatkami, przypisanie mu wysokiego poziomu ryzyka i przeprowadzenie kontroli jest bardziej prawdopodobne. Działanie 226 poddano kontroli w 2014 r. i zostanie ono poddane kontroli również w 2015 r.

Zalecenie 2, Komisja powinna, tiret drugie

Komisja realizuje obecnie to zalecenie poprzez ramy prawne dotyczące programów rozwoju obszarów wiejskich i dodatkowe wytyczne.

Nowe działanie obejmuje szerszy zakres czynników ryzyka i szkód. W odniesieniu do okresu 2014–2020 odpowiednie karty działania służące jako wytyczne obejmują szczegółowe wymogi i wyjaśnienia, dzięki czemu mogą stanowić narzędzie wspomagające państwa członkowskie w opracowaniu odpowiedniej koncepcji działania.

Państwom członkowskim/regionom zwrócono uwagę, że w razie niepewności co do celu czynności istnieją inne działania specjalnie ukierunkowane na podwyższenie wartości gospodarczej lasów.

80

W ramach zarządzania dzielonego Komisja przyjmuje krajowe lub regionalne programy rozwoju obszarów wiejskich, natomiast za ich realizację oraz zapewnienie opłacalności i wydajności wsparcia odpowiadają państwa członkowskie i ich instytucje zarządzające.

Jeżeli chodzi o wykorzystanie pracy fizycznej zamiast maszyn, niekiedy wybór taki może być związany z charakterystyką terenu (czynnikami orograficznymi, aspektami środowiskowymi itp.) i należy go postrzegać w szerszym kontekście rozwoju obszarów wiejskich.

Zalecenie 3, państwa członkowskie powinny, tiret pierwsze

Komisja uważa, że jeżeli w programach stosuje się koszty standardowe, państwa członkowskie lub regiony zapewniają, aby odpowiednie obliczenia były adekwatne, dokładne i określone z góry w sposób rzetelny, uczciwy i możliwy do sprawdzenia. Do wykonania obliczeń dotyczących wszystkich kosztów standardowych lub potwierdzenia adekwatności obliczeń należy wyznaczyć niezależny organ.

Zalecenie 3, państwa członkowskie powinny, tiret drugie

Obecnie są przygotowywane i omawiane z państwami członkowskimi wytyczne dotyczące kontroli i kar w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Załącznik I do tego dokumentu zawiera listę kontrolną dla państw członkowskich służącą do oceny ekonomicznego uzasadnienia kosztów.

81

Należy zachować właściwą równowagę między kosztami monitorowania i oceny oraz ewentualnymi korzyściami wynikającymi z tych czynności. Trudne jest w szczególności ustalenie łańcucha przyczynowego w przypadku pomiaru działań zapobiegawczych. Ponadto skuteczność poszczególnych interwencji w zakresie leśnictwa można ocenić dopiero po kilku latach lub nawet dekadach.

W odniesieniu do okresu 2014–2020 wprowadzono pewne ulepszenia. Na przykład wspólny system monitorowania i oceny będzie obejmował, w odniesieniu do działań zapobiegawczych, gromadzenie danych w zakresie nowego wskaźnika dotyczącego wspieranego obszaru. Ponadto przewiduje się sporządzenie w 2019 r. rozszerzonego rocznego sprawozdania z wykonania w celu uzyskania wartościowych wyników oceny. W ramach tego sprawozdania przeprowadzona zostanie ocena programu rozwoju obszarów wiejskich oraz przedstawione zostaną pierwsze wyniki dotyczące jego wydajności.

Zalecenie 4, Komisja powinna

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Wprowadzono już pewne dostosowania: na przykład wspólny system monitorowania i oceny na okres 2014–2020 będzie obejmował, w odniesieniu do działań zapobiegawczych, gromadzenie danych w zakresie nowego wskaźnika dotyczącego wspieranego obszaru. Wypełni to lukę zidentyfikowaną we wspólnych ramach monitorowania i oceny za okres 2007–2013.

W 2019 r. wprowadzone zostanie rozszerzone roczne sprawozdanie z wykonania w celu wcześniejszego uzyskania wartościowych wyników oceny. Rozszerzone roczne sprawozdanie z wykonania obejmuje ocenę rezultatów programu i w miarę możliwości ocenę skutków.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE: (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_pl.htm)
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*).

(*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

Płatne subskrypcje:

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm)

W okresie programowania 2007–2013 zapewniono wsparcie na rzecz odtworzenia lasów zniszczonych w wyniku klęsk żywiołowych i pożarów, a także na rzecz wprowadzania działań zapobiegawczych, ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). W wyniku przeprowadzonej kontroli Trybunał stwierdza, że wsparciem nie zarządzano w sposób należyty oraz że Komisja i państwa członkowskie nie są w stanie wykazać, że oczekiwane rezultaty zostały osiągnięte w sposób uzasadniony ekonomicznie.

Działania zapobiegawcze nie były w wystarczającym stopniu ukierunkowane. Podczas kontroli wskazano, że niektóre czynności nie były odpowiednie dla realizacji celów danego działania. Nie zapewniono należytej opłacalności finansowanych czynności. Ponadto istniejące narzędzia z zakresu monitorowania nie umożliwiały Komisji ani państwom członkowskim dokonania odpowiedniej oceny wydajności i skuteczności danego działania.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji